



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO - UFES
CENTRO DE ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E
URBANISMO

JÚLIA MATTIELLO

A QUESTÃO DAS ZEIS EM ARACRUZ/ES E SEUS OBSTÁCULOS
COMO INSTRUMENTO PARA O DIREITO À MORADIA

VITÓRIA
2024

JÚLIA MATTIELLO

**A QUESTÃO DAS ZEIS EM ARACRUZ/ES E SEUS OBSTÁCULOS
COMO INSTRUMENTO PARA O DIREITO À MORADIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo - Mestrado Acadêmico da Universidade Federal do Espírito Santo - UFES para obtenção de título de mestre.

Linha de Atuação: Processos urbanos e políticas físico-territoriais

Orientadora: Dra. Clara Luiza Miranda

VITÓRIA

2024

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

M444q MATTIELLO, JULIA, 1998-
A QUESTÃO DAS ZEIS EM ARACRUZ/ES E SEUS
OBSTÁCULOS COMO INSTRUMENTO PARA O DIREITO À
MORADIA / JULIA MATTIELLO. - 2024.
199 f. : il.

Orientadora: Clara Luiza Miranda.
Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) -
Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Artes.

1. Direito à moradia. 2. Zoneamento. 3. Planejamento Urbano. 4. Direito Urbanístico. 5. Habitação. I. Miranda, Clara Luiza. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Artes. III. Título.

CDU: 72

JÚLIA MATTIELLO

“A QUESTÃO DAS ZEIS EM ARACRUZ E SEUS OBSTÁCULOS
COMO INSTRUMENTO PARA O DIREITO À MORADIA”

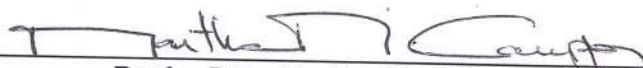
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Espírito
Santo, como requisito final para a obtenção do grau de Mestre em
Arquitetura e Urbanismo.

Aprovada em 27 de março de 2024.

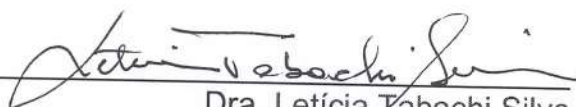
Comissão Examinadora



Profª. Dra. Clara Luiza Miranda
(orientadora – PPGAU/UFES)



Profª. Dra. Martha Machado Campos
(membro interno – PPGAU/UFES)



Dra. Leticia Tabachi Silva
(membro externo – Governo do ES)

“É preciso entender a moradia como direito”
Raquel Rolnik

AGRADECIMENTOS

Com toda a sinceridade em meu coração, eu não imaginei que seria tão difícil elaborar meus agradecimentos. Tenho a certeza de que não caberá aqui toda a minha gratidão, tão pouco mencionar os responsáveis por tal sentimento. Ainda assim, tentarei nomear todos aqueles que tiveram papel crucial na minha conquista, uma fase tão importante na minha vida, a qual, tenho o prazer de dizer o meu “muito obrigada!”.

Devo agradecer primeiramente a Deus, autor e consumidor da minha fé, amigo leal em meio às batalhas, o qual, em toda e qualquer tribulação, esteve ao meu lado, dizendo que sou capaz, me ajudando a erguer a cabeça e seguir em frente, por todo o Seu amor, a minha gratidão. Sem Ti, nada seria possível e nada suportaria. Agradeço por me permitir sonhar os Teus sonhos e por conceder tudo aquilo pelo qual orei um dia. Hoje, sou imensamente grata por poder expressar minha mais profunda gratidão.

À Teresópolis, lugar de tranquilidade e serenidade, agradeço por me acolher e proporcionar o ambiente propício para o descanso físico e mental necessário para que eu pudesse me dedicar a este trabalho. Cada momento de contemplação diante da beleza desse lugar foi um estímulo para minha dedicação e foco.

À minha amada família, expresso minha mais profunda gratidão. Mesmo diante das minhas incertezas e inseguranças, vocês estiveram sempre ao meu lado, acreditando no meu potencial e me incentivando a perseguir meus sonhos. A decisão de mudar de cidade em busca de novas oportunidades não teria sido possível sem o apoio incondicional de vocês, e por isso, sou eternamente grata.

Ao meu pai, obrigada por todo apoio e suporte oferecidos ao longo desta jornada. À Neia, obrigada por toda afetividade, carinho, sensibilidade e ouvidos para ouvir minhas dores. Você fez toda diferença quando eu mais precisei.

À família da minha mãe, por me acolher, ouvir minhas preocupações e permitir que eu me dedicasse aos estudos com tranquilidade, confiante de que Giovani estaria cuidando dela e da minha irmã, Helena. Obrigada por todo amor e incentivo.

À equipe Endelevo, especialmente ao João e Gustavo, por proporcionarem momentos de descontração e por me introduzirem ao novo e apaixonante mundo

das startups. Suas conversas e experiências compartilhadas foram uma fonte de inspiração e aprendizado que enriqueceram minha jornada acadêmica. Creio que tudo acontece conforme deve acontecer e no momento certo. A Endelevo me permitiu viver coisas que nunca imaginei. Me conectar com pessoas que jamais encontraria. Obrigada! Obrigada pelo novo! Obrigada pelos desafios! Obrigada por me contagiar e querer cada vez mais “Endelevar” esse mundão.

A Cleuza, minha amiga e confidente, que esteve ao meu lado em todos os momentos, ouvindo minhas angústias e compartilhando minhas alegrias. Sua presença amorosa e seu apoio incondicional foram fundamentais para me sustentar em meio a tantas dificuldades e dores, mas também as inúmeras felicidades. Sou grata por Deus ter me presenteado com sua amizade. Eu não tenho reais palavras para agradecer e dizer o quanto foi essencial ter você na “Vila do Chaves”.

A Jamile e Thais, minhas amigas queridas, por estarem sempre presentes para ouvir minhas preocupações e súplicas de ajuda, e por me incentivarem a seguir em frente mesmo nos momentos mais desafiadores. Sua amizade e apoio foram, como sempre, importantes e de grande valor. Obrigada por me incentivar e caminhar ao meu lado, nos momentos alegres, dando risadas e também nas dores, chorando junto comigo.

À Isabela Teodoro, minha maior companheira de mestrado, obrigada por toda paciência, cumplicidade e verdadeira amizade. Você é o significado de “estou com você”. Eu estou com você!

À Prefeitura de Aracruz, em especial à Marília, Elisangela e Caio, por estarem sempre dispostos a ajudar e por enriquecerem minha pesquisa com informações valiosas e indispensáveis. Seu apoio e orientação foram fundamentais para o sucesso deste trabalho, e por isso, sou profundamente grata.

À CAPES, pelo apoio e suporte oferecidos durante todo o processo de elaboração da dissertação. Sua contribuição foi fundamental para que eu pudesse realizar este trabalho com excelência e dedicação.

À cidade de Vitória, meu mais sincero agradecimento por cada momento de felicidade e inspiração que vivenciei durante minha estadia. Sair da minha cidade

de origem para estudá-la foi uma decisão que trouxe profundas transformações e aprendizados para minha vida, e por isso, sou imensamente grata.

E por último, a todas as pessoas que estiveram presentes e me apoiaram ao longo desta jornada, meu mais sincero obrigada. Suas contribuições foram inestimáveis. Que esta dissertação seja não apenas um registro acadêmico, mas também uma expressão sincera do meu profundo apreço e gratidão a cada um de vocês.

Muito obrigada!

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Mapa de localização do Município de Aracruz (ES).	17
Figura 2: Mapa esquemático das ZEIS de Aracruz, anexo I	18
Figura 3 - Índice de violência urbana através de homicídios no Brasil.	39
Figura 4: Mapa de localização de São Marcos, em Pau de Lima	65
Figura 5: Perímetro de Santos/SP	72
Figura 6: 1º Plano Diretor Físico de Santos, disposto na Lei nº 3.529, de 16 de abril de 1968 e leis complementares	74
Figura 7: 1ª Planta das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS - 1992 (lê-se em azul as ZEIS 1, em amarelo as ZEIS 2 e em vermelho as ZEIS 3.)	77
Figura 8: Áreas precárias e habitações em condições de fragilidade, no Dique da Vila Gilda, em Santos/SP	78
Figura 9: Dique da Vila Gilda ao longo das margens do Rio dos Bugres.	79
Figura 10: Projeto de Urbanização da área do Dique da Vila Gilda.	81
Figura 11: Perfil esquematizado do projeto.	83
Figura 12: Imagem aérea do Dique da Vila Gilda com aumento da ocupação	85
Figura 13: Mapa de Fortaleza (Anexo III)	87
Figura 14: ZEIS em Fortaleza	90
Figura 15: Mapa que representa a localização das ZEIS prioritárias de Fortaleza	91
Figura 16: Linha do tempo da implantação das ZEIS em Fortaleza	93
Figura 17: Mapa de localização e distritos de Aracruz	100
Figura 18: Mapa Político do Município de Aracruz	101
Figura 19: Loteamentos de Aracruz.	105
Figura 20: Mapeamento de loteamentos clandestinos, irregulares e invasões na Sede.	107
Figura 21: Bairros que possuem áreas de ZEIS em Aracruz, pertencentes ao grupo Sede 1	118
Figura 22: Infraestrutura precária no bairro Pôr-do-Sol	120
Figura 23: Padrão construtivo do Conjunto Habitacional dos Funcionários	122
Figura 24: Falta de infraestrutura urbana no bairro Pôr-do-Sol	123
Figura 25: Topografia do bairro Santa Luzia	124
Figura 26: Topografia em Vila Rica	125
Figura 27: Bairros que possuem assentamento subnormal em Aracruz, pertencentes ao grupo Sede 2	126
Figura 28: Obra de macrodrenagem do valão em Aracruz	130
Figura 29: Obra de macrodrenagem do valão em Aracruz	130
Figura 30: Obra de macrodrenagem do valão em Aracruz	131
Figura 31: Tipologia construtiva das casas do bairro Nova Conquista	132
Figura 32: Escadaria de acesso ao Limão	133
Figura 33: Encostas desprotegidas	134

Figura 34: Desnível do bairro	134
Figura 35: Delimitação atual da região onde se localiza a “Portelinha” e seu zoneamento.	137
Figura 36: Delimitação atual da região onde se localiza a “Portelinha” em 2004.	137
Figura 37: Delimitação atual da região onde se localiza a “Portelinha” em 2007	139
Figura 38: Delimitação atual da região onde se localiza a “Portelinha” em 2009	139
Figura 39: Delimitação atual da região onde se localiza a “Portelinha” em 2014	139
Figura 40: Delimitação atual da região onde se localiza a “Portelinha” em 2017	139
Figura 41: Delimitação atual da região onde se localiza a “Portelinha” em 2023	140
Figura 42: Mapa de uso do solo	141
Figura 43: Uso misto das edificações “Portelinha” em 2023	141
Figura 44: Gabarito das edificações	142
Figura 45: Mapa de Vulnerabilidade Estrutural em Edificações	143
Figura 46: Demarcação do córrego Morobá, na Portelinha	144
Figura 47: Bacia de drenagem do Córrego Morobá	146
Figura 48: Risco de inundação da Portelinha	147
Figura 49: Risco de escorregamento na Portelinha	149
Figura 50: Falta de infraestrutura e Córrego Morobá em "Portelinha" em 2019	151
Figura 51: Esgoto a céu aberto em 2019	151
Figura 52: Modelo de distribuição de energia elétrica clandestina em 2019	152
Figura 53: Despejo de uma família na Portelinha realizado pela Prefeitura	153
Figura 54: Instalação de postes para rede de distribuição de energia elétrica em 2019	154
Figura 55: Instalação de rede distribuição de água em 2019	154
Figura 56: Primeiro padrão de água instalado em 2019	155
Figura 57: Dragagem do Córrego Morobá em Portelinha	156
Figura 58: Dragagem do Córrego Morobá em Portelinha	156
Figura 59: Obras de pavimentação na rua Santa Luzia, na Portelinha	157
Figura 60: Obras de pavimentação e calçada na rua Santa Luzia, na Portelinha	158
Figura 61: Rua Santa Luzia, Portelinha em 2019	159
Figura 62: Rua Santa Luzia, Portelinha em 2023	159
Figura 63: Construção de Estação de Tratamento de Esgoto	160
Figura 64: Construção de Estação de Tratamento de Esgoto	160
Figura 65: Rua no interior da Portelinha em 2019	161
Figura 66: Rua no interior da Portelinha em 2023	162
Figura 67: Manilha de empresa do Centro Empresarial dentro da casa de moradora da Portelinha	163
Figura 68: Postagem do perfil do Facebook da Prefeitura de Aracruz sobre serviços prestados à Portelinha	164
Figura 69: Falta de infraestrutura no interior do bairro Portelinha	165

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Evolução habitacional no município de Aracruz	20
Tabela 2 - Valor Adicionado por Setores Econômicos (%), 2002 a 2014	106
Tabela 3 - Infraestrutura dos assentamentos subnormais da Sede 1	115
Tabela 4 - Cenário de risco em Santa Luzia	119
Tabela 5 - Infraestrutura dos assentamentos subnormais da Sede 2	123
Tabela 6 - Cenário de risco no bairro Limão	129
Tabela 7 - Cenário de risco no bairro Polivalente	132
Tabela 8 - Cenário de risco no bairro de Fátima, São Clemente I e II	133

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

PDM - Plano Diretor Municipal

IJSN - Instituto Jones dos Santos Neves

FJP - Fundação João Pinheiro

ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social

CadÚnico - Cadastro Único

PLHIS - Plano Local de Habitação de Interesse Social

SciELO - Scientific Electronic Library Online

CAPES - Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

PROFAVELA - Programa Municipal de Regularização de Favelas

COMUL - Comissão de Urbanização e Legalização da Posse da Terra

MNRU - Movimento Nacional de Reforma Urbana

HIS - Habitação de Interesse Social

REURB - Regularização Fundiária Urbana

PLANDURB - Plano de Desenvolvimento Urbano de Salvador

APSE - Áreas de Proteção Sócio-Ecológica

ASRE - Áreas Sujeitas ao Regime Específico

AEIS - Áreas Especiais de Interesse Social

SEHAB - Secretaria Municipal da Habitação

PDDU - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano

OUC - Operação Urbana Consorciada

TUL - Transformação Urbana Localizada

AMPLI - Associação dos Moradores de Pau da Lima

PAT - Prossanear - Programa de Assistência Técnica ao Prosanear - Programa de Saneamento Básico para População de Baixa Renda

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

CONDER - Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia

RMBS - Região Metropolitana da Baixada Santista

COSIPA - Companhia Siderúrgica Paulista

BNH – Banco Nacional de Habitação

COPLAN - Conselho Municipal de Planejamento

PDDI - Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado

PPDC - Plano Preventivo de Defesa Civil

FINCOHAP - Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular

CMH - Conselho Municipal de Habitação

DNOS - Departamento Nacional de Obras Sanitárias

COHAB-CE - Companhia de Habitação do Estado do Ceará

PLHIS-FOR - Plano Local Habitacional de Interesse Social de Fortaleza

PDDUFor - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano

ONG - Organizações não Governamentais

UFC - Universidade Federal do Ceará

PIRF - Planos Integrados de Regularização Fundiária

IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

PMA - Prefeitura Municipal de Aracruz

PLAMCON - Plano Municipal de Contingência

ZI - Zona Industrial

ZPP - Zona de Proteção Permanente

TCAU - Termo de Compromisso Ambiental e Urbanístico

EDP - Energias de Portugal

SAAE - Serviço Autônomo de Água e Esgoto

ETE - Estação de Tratamento de Esgoto

CAOA - Centro de Apoio Operacional da Defesa do Meio Ambiente

RESUMO

A crise habitacional é reflexo de uma história que vem acompanhando a população brasileira há anos, e que se intensifica cada vez mais. O crescimento urbano tem acontecido majoritariamente através de processos informais e ilegais de acesso ao solo urbano e à moradia, gerando consequências socioeconômicas, urbanísticas e ambientais negativas para a cidade e a sociedade como um todo, principalmente para grupos sociais com menor poder aquisitivo, provocando a ocupação irregular e inadequada do meio ambiente urbano, e por consequência, falta de segurança da posse, vulnerabilidade política e baixa qualidade de vida dos ocupantes dos assentamentos informais. Considerando a gravidade desta problemática, esta pesquisa tem o objetivo analisar as ZEIS no município de Aracruz/ES, buscando compreender e avaliar se tem atendido o objetivo de garantia do direito à moradia. Para enriquecer essa análise, foi realizado um estudo comparativo com as cidades de Santos, Fortaleza e Salvador, buscando identificar semelhanças e aplicações práticas semelhantes. Além disso, a área da Portelinha foi selecionada para um estudo mais aprofundado em relação às ZEIS de Aracruz, visando uma compreensão mais detalhada dos desafios e das potenciais soluções para essa questão complexa.

Palavras-Chave: ZEIS; Direito à moradia; Assentamentos precários; Crise habitacional.

ABSTRACT

The housing crisis is a reflection of a history that has been accompanying the Brazilian population for years, and it is increasingly intensifying. Urban growth has predominantly occurred through informal and illegal processes of access to urban land and housing, resulting in negative socio-economic, urbanistic, and environmental consequences for the city and society as a whole, especially for socioeconomically disadvantaged groups. This has led to irregular and inadequate occupation of the urban environment, consequently resulting in insecurity of land tenure, political vulnerability, and low quality of life for occupants of informal settlements. Considering the severity of this issue, this research aims to analyze the Special Zones of Social Interest (ZEIS) in the municipality of Aracruz/ES, seeking to understand and evaluate whether they have effectively fulfilled the objective of guaranteeing the right to housing. To enrich this analysis, a comparative study was conducted with the cities of Santos, Fortaleza, and Salvador, aiming to identify similarities and similar practical applications. Additionally, the area of Portelinha was selected for a more in-depth study regarding the ZEIS in Aracruz, aiming for a more detailed understanding of the challenges and potential solutions to this complex issue.

Keywords: ZEIS; Right to housing; Informal settlements; Housing crisis.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO 1	28
A APLICAÇÃO DAS ZEIS COMO OBJETO DE ORDENAMENTO DA CIDADE	28
A ZEIS como solução para o direito à cidade	28
1.1 Marcos legais da regularização dos assentamentos precários / autoconstruídos	28
1.2 A questão urbana e a crise habitacional brasileira: Abordagem sintética	35
1.3 Direito à cidade e a moradia	40
1.5 Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS	45
1.5.1 ZEIS de áreas ocupadas	49
1.5.2 ZEIS de vazios	50
1.5.2.1 ZEIS de vazios e os instrumentos do Estatuto da Cidade	52
A ZEIS como ela é	55
1.6 Os principais obstáculos como um instrumento para o direito à cidade	56
CAPÍTULO 2	
EXEMPLOS DE APLICAÇÃO DAS ZEIS	60
2.1 Salvador	60
2.2 Santos	71
2.3 Fortaleza	86
2.4 Conclusão	96
CAPÍTULO 3	
ESTUDO DE CASO DE ZEIS EM ARACRUZ	99
3.1 Caracterização geral da área municipal	99
3.1.1 História de Aracruz	102
3.1.2 Economia local	109
3.2 Diagnóstico	111
3.2.1 Plano Diretor Municipal - PDM	112
3.2.2 ZEIS de Aracruz	115
3.2.2.1 Sede 1	117
3.2.2.2 Sede 2	125
3.2.2.2.1 Portelinha	136
Desafios Infraestruturais e Ambientais na Portelinha: Precariedades, Intervenções e Perspectivas de Desenvolvimento	150
Análise dos marcos legais	166
4 CONCLUSÃO	173

INTRODUÇÃO

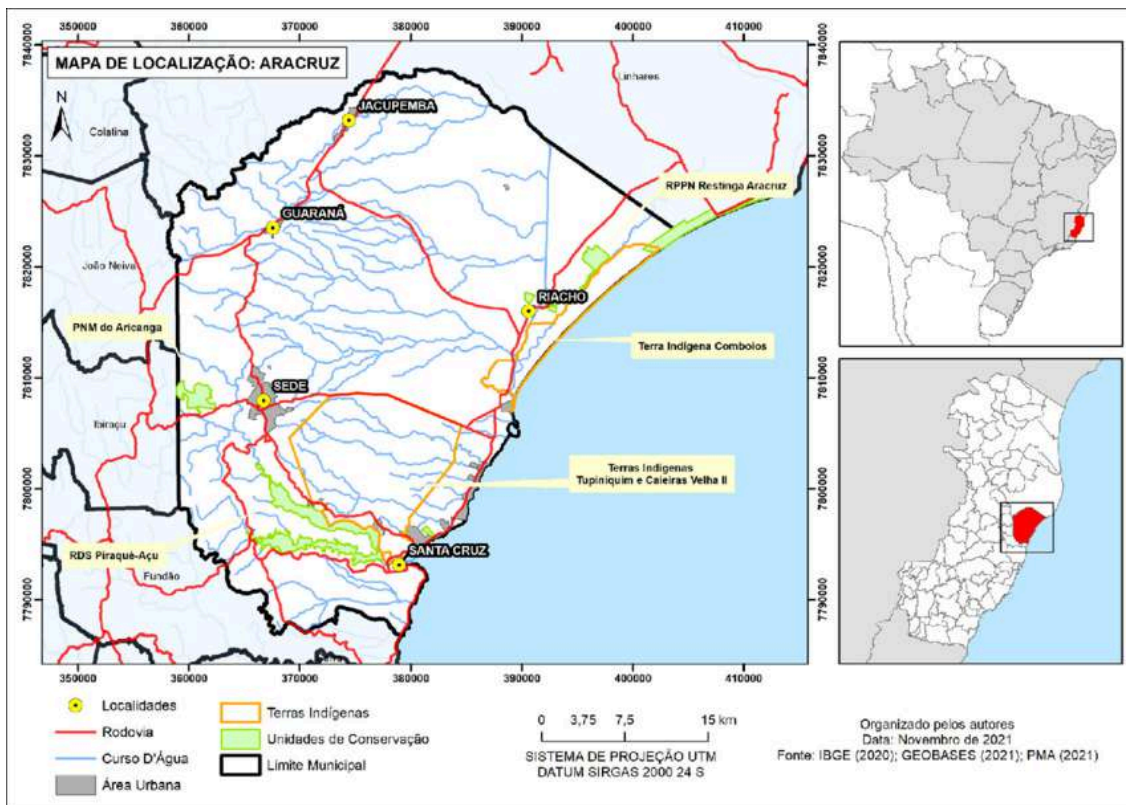
O principal objetivo desta pesquisa consiste na compreensão e problematização do instrumento urbanístico previsto no Estatuto das Cidades, as Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, como promotora do direito à cidade, tendo como objeto de estudo e análise a sua aplicação no município de Aracruz, especificamente as áreas localizadas na Sede, dando ênfase sobretudo no bairro São Clemente II, vulgo Portelinha.

Segundo Rolnik e Santoro (2013), as ZEIS são áreas demarcadas nos zoneamentos urbanos das cidades, destinadas à implementação de Habitação de Interesse Social. Essas áreas podem abranger tanto terrenos ocupados por assentamentos populares precários, informais ou irregulares, quanto áreas vazias, preferencialmente localizadas em regiões com infraestrutura adequada. Portanto, as ZEIS permitem o reconhecimento de ocupações informais e a regularização legal e urbanística dessas áreas. Além disso, essas zonas desempenham um papel importante como instrumento de gestão do solo, viabilizando a disponibilização de terrenos para a construção de novas unidades habitacionais de interesse social.

Aracruz está localizado ao norte do estado do Espírito Santo e é composto por cinco distritos, conforme a Figura 1. Sabe-se que o município prevê, mediante seu Plano Diretor, a aplicação do instrumento em diversas áreas, podendo ser conferido no Anexo 1¹ (Figura 2).

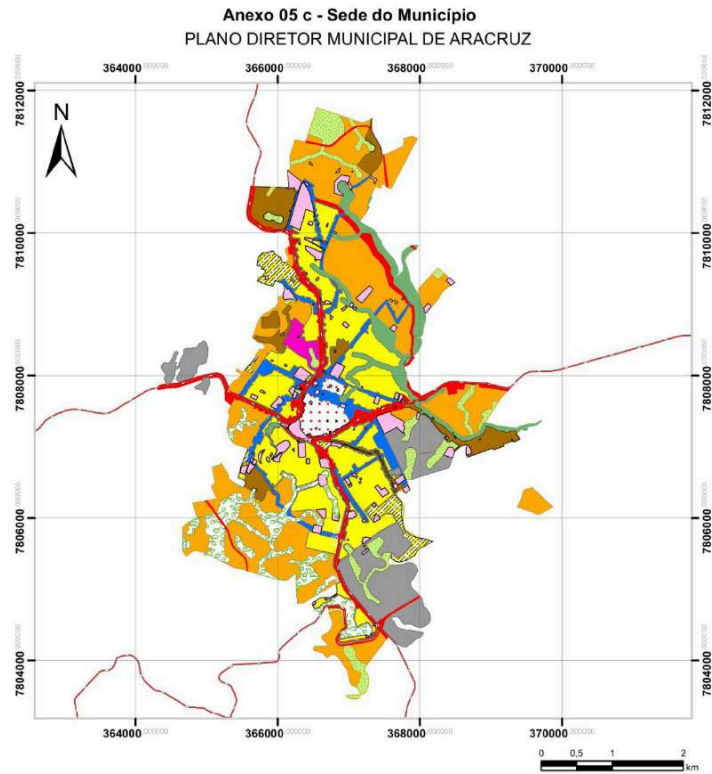
¹ Anexo 1 - Zoneamento ambiental da sede do município de Aracruz.

Figura 1: Mapa de localização do Município de Aracruz (ES).



Fonte: MIRANDA; PONTINI; COELHO, (2023).

Figura 2: Mapa esquemático das ZEIS de Aracruz, anexo I



Informações Cartográficas: Sistema de Coordenadas UTM / Datum: SIRGAS 2000 / Zona 24 K - Sul
Dados Cartográficos: Limite Municipal - Instituto Jones dos Santos Neves / Projetos - PMA

Legenda

Rodovia Estadual	Rodovia Federal	Eixo Estruturante - EE	Eixo de Dinamização - ED	Recuo Viário	UC (APA - Área de Proteção Ambiental)	UC (RVS - Refúgio de Vida Silvestre)	Zona Empresarial - ZE	Zona Especial de Interesse Social 1 - ZEIS 1	Zona Especial de Interesse Social 2 - ZEIS 2	Zona Especial de Interesse Social 3 - ZEIS 3	Zona Turística - ZT	Zona de Interesse Histórico - ZIH	Zona de Intervenção Urbanística 1 - ZIU 1	Zona de Intervenção Urbanística 2 - ZIU 2	Zona de Intervenção Urbanística 3 - ZIU 3	Zona de Ocupação Controlada - ZOC	Zona de Ocupação Preferencial - ZOP	Zona de Projeto Especial 1 - ZPE 1	Zona de Projeto Especial 2 - ZPE 2	Zona de Proteção Ambiental 1 - ZPA 1	Zona de Proteção Ambiental 2 - ZPA 2	Zona de Proteção Ambiental 3 - ZPA 3	Zona de Proteção Ambiental 4 - ZPA 4
------------------	-----------------	------------------------	--------------------------	--------------	---------------------------------------	--------------------------------------	-----------------------	----------------------------------------------	----------------------------------------------	----------------------------------------------	---------------------	-----------------------------------	-------------------------------------------	-------------------------------------------	-------------------------------------------	-----------------------------------	-------------------------------------	------------------------------------	------------------------------------	--------------------------------------	--------------------------------------	--------------------------------------	--------------------------------------



PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACRUZ
Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão



FUNDAÇÃO SÃO JOÃO BATISTA
Assessoria Técnica

Fonte: Aracruz, 2020.

No entanto, o que não se observa são as intervenções de urbanização, regularização fundiária ou reformas. Deste modo, foram abordadas áreas caracterizadas como ZEIS para estudo e análise das práticas de políticas urbanas através do instrumento, identificando se tem atendido à legislação, agindo como promotor do direito à cidade, ou apenas denominando a área no Plano Diretor Municipal - PDM. Assim, optou-se por uma análise mais detalhada de uma região

específica: o bairro São Clemente II, popularmente conhecido como Portelinha. As demais áreas receberam uma abordagem mais superficial.

Ao abordar o termo ZEIS, implica envolver um instrumento da legislação urbanística brasileira complexo. Sabe-se que constitui um importante instrumento de política urbana, de forma a favorecer a regularização fundiária, a urbanização da área, a construção de moradias e comércios, a reforma de construções ou implementar melhorias habitacionais, também a resolver uma série de inadequações urbanas, envolvendo precariedade ou inexistência de abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo, energia elétrica e outros serviços urbanos públicos.

Para melhor compreensão desta, faz-se necessário em primeiro momento, tratar sobre a definição de cidade, podendo considerar diferentes conceitos e campos de abordagem do assunto. Por este motivo, não deve ser compreendida de forma isolada, em razão da correlação na busca pela defesa e proteção do bem-estar dos habitantes e o microssistema ambiental e urbanístico (CANEPA, 2007) .

Segundo Harvey (2004), as mudanças que a sociedade faz em seu ambiente são fundamentais para garantir sua própria sobrevivência. Rolnik (1994) complementa essa ideia, afirmando que desde o início, a interação entre os habitantes urbanos e o poder na cidade não é apenas uma questão prática, mas também tem implicações políticas e influencia a organização do território.

Habitar a cidade envolve mais do que simplesmente ocupar um espaço físico. Isso implica participação na vida pública, mesmo que essa participação seja muitas vezes limitada a seguir as regras e regulamentos estabelecidos.

Ao explorar a história das cidades, o texto aponta para a comercialização do espaço urbano, diminuindo que a cidade é moldada por forças econômicas. Além disso, menciona a divisão da sociedade em classes, indicando que a estrutura social desempenha um papel crucial na forma como as cidades se desenvolvem e são organizadas.

O desenvolvimento urbano no Brasil aconteceu de forma desigual entre os estados e dentro das próprias regiões, entre campo e cidade e entre municípios. Na região Sudeste o processo aconteceu de forma mais acelerada, porém no Espírito Santo houve um crescimento mais lento em relação aos demais, principalmente por seus

meios de transportes precários e por exercer basicamente o papel de barreira de proteção para Minas Gerais (CRUZ, 1997). Contudo, essa dinâmica transformou-se com a o advento e consolidação da economia do café, impulsionando não apenas o desenvolvimento econômico estadual e o crescimento urbano, mas também catalisando um subsequente avanço industrial (CRUZ, 1997).

Como base desta pesquisa histórica municipal, são adotados os livros de Maurilen de Paulo Cruz, *Faça-se Aracruz!*, de 1997 e o de José Maria Coutinho, *Uma história do povo de Aracruz*, de 2006. Aracruz teve sua formação inicial por volta de 1848 com a chegada dos colonos italianos, no município de Santa Cruz, composto por Aracruz, Ibraçu e João Neiva, que mais tarde viria a desmembrar-se. No século XX, ocorreram inúmeras transformações urbanas, dadas principalmente pela construção da Ferrovia Vitória-Minas, atraindo consideravelmente mais habitantes para o município. Além disso, em 1956 houve a mudança de local da Sede do município de Aracruz, que ocasionou um crescimento ainda maior entre os anos de 1950 e 1960.

Em 1967, teve início a construção das instalações da Aracruz Florestal S/A, pioneira da indústria local de celulose, proporcionando transformações urbanas significativas para o município. Isso promoveu entre 1970 e 1977 um rápido crescimento imobiliário e populacional (com aumento de 63% de habitantes na Sede e no distrito de Riacho, onde se situaria a fábrica). Além desse, houve outros investimentos industriais, acarretando impactos ambientais, sociais e econômicos. Em 1978, a fábrica foi inaugurada, marcando o início da produção de celulose. Em uma trajetória notável, ela evolui para se tornar já em 1991 a maior fábrica de celulose do mundo, solidificando-se como a principal produtora global até os dias atuais, conforme destacado pela Infomoney (2023). É importante ressaltar que essa conquista é fruto da gestão eficaz da Suzano, empresa responsável pela aquisição do empreendimento original.

A partir da década de 1980, outros grandes investimentos foram realizados no município, convertendo-o em um polo de atração de investimentos industriais, tais como a Portocel em 1978, Imetame em 1980, Julio Simões em 1989, e mais recentemente a Jurong, em 2009, dentre outros. Ou seja, nota-se que ao longo dos anos a história de crescimento urbano de Aracruz está atrelada com a consolidação de instalações industriais, iniciando na década de 1970. Isso decorre,

principalmente, da localização estratégica de eixo rodoviário, ligada principalmente aos trechos da BR-101, ES-010 e ES-257, além da Estrada de Ferro Vitória-Minas e dutoviários. Tais reflexos industriais ainda são notados em análise ao próprio Plano Diretor Municipal, onde são destinadas grandes áreas para essa atividade.

Todo o desenvolvimento industrial trouxe crescimento econômico ao município, além de tornar-se grande provedor de oportunidades de emprego e cada vez mais convidativo a novos habitantes, fazendo com que Aracruz tivesse um rápido crescimento populacional, conforme tabela abaixo.

Tabela 1 - Evolução habitacional no município de Aracruz

Ano	População
1940	15.990
1950	16.642
1960	24.037
1970	26.507
1980	35.797
1991	52.424
1996	59.565
2002	67.205
2010	81.832
2022	94.765

Fonte: IBGE (apud CRUZ, 1997, pág. 27); ARACRUZ, 2012.

O crescimento apresentado não foi acompanhado por regulamentações práticas de controle e uso do solo até o ano de 1995, quando foi promulgada a primeira lei municipal sobre uso e ocupação do solo, a lei de nº 2.158, fundamentada na Lei Federal nº 6.766/1979. Contudo, apesar desse marco regulatório, as evidências sugerem que ele não foi totalmente capaz de conter os casos de ocupações irregulares no município.

A Lei Municipal nº 2.158, datada de 1995, em Aracruz, foi sucedida pelo primeiro Plano Diretor do Município - PDM, ratificado pela Lei Municipal nº 3.237 de 2008. Este plano diretor estratégico, concebido entre 2007 e 2008, foi finalizado de um processo colaborativo envolvendo diversos setores da sociedade, como a população, a iniciativa privada, o poder público e o meio acadêmico. Posteriormente, em 2020, o plano foi submetido a uma atualização através da Lei

Municipal nº 4.317. O procedimento legislativo para essa alteração teve início em 2019, quando a Prefeitura apresentou o projeto de lei. Após extensa discussão, o projeto foi aprovado pela Câmara Municipal de Aracruz no ano de 2020.

Sabe-se que em Aracruz houve um marcante processo de urbanização irregular, sobretudo na área destacada para estudo desta pesquisa (São Clemente II - Portelinha). Freitas (2017) afirma que no decorrer das últimas décadas, a urbanização brasileira tem sido caracterizada por um processo acelerado de ocupação informal, principalmente em áreas de preservação

Este processo tem se intensificado cada vez mais, provocado principalmente pelo difícil acesso ao mercado regular de terras, levando em consideração o alto custo de uma terra regularizada e urbanizada, submetendo as famílias de menor poder aquisitivo a buscarem alternativas que em alguns casos são impróprias para a ocupação humana (ROSIN; TEIXEIRA, 2013). Tal processo pode ser observado claramente no município de Aracruz, dado principalmente pelo fato da crescente industrialização que vem atraindo pessoas de outras regiões em busca de oportunidades de emprego e muitas vezes se depara com uma realidade inversa.

Dadas essas informações, consta a presença de 31 ZEIS de ocupação, divididas em 3 classificações:

A ZEIS 01 abrange áreas ocupadas por habitações precárias, população de baixa renda ou em áreas de risco, priorizando ações de regularização fundiária sustentável e melhorias na infraestrutura urbana. Já a ZEIS 02 engloba áreas com infraestrutura parcial, próximas a áreas de risco, demandando ações de regularização fundiária. A ZEIS 03 inclui áreas precárias em comunidades tradicionais, com foco na regularização fundiária e melhorias na infraestrutura. Por fim, a ZEIS 04 consiste em áreas vazias, sem cumprir a função social da propriedade urbana, com potencial para receber empreendimentos habitacionais de interesse social. Essas zonas visam atender às demandas específicas de regularização fundiária e melhoria das condições de moradia para a população de baixa renda em Aracruz. Embora haja a classificação, Aracruz não há nenhuma ZEIS de vazios.

O Estado desempenha um papel crucial na cidade por meio de intervenções e investimentos do poder público no espaço urbano. No entanto, essas intervenções

podem resultar em segregação e reorganização espacial, impulsionadas pela mercantilização, monetarização e política, que podem ser produtos ou produtoras de conflitos sociais. A ação do Estado no espaço da cidade pode beneficiar diferentes segmentos da sociedade urbana em diferentes graus, destacado conforme Rolnik (1994, p. 42).

A crise habitacional é reflexo de uma história que vem acompanhando a população brasileira desde a segunda metade do século XX, com o êxodo rural. Segundo dados da Fundação João Pinheiro (2021), essa crise no Brasil aponta que cerca de seis milhões de famílias carecem de novas habitações, sabendo também que há aproximadamente 25 milhões de domicílios em situação de inadequação (fundiária, edilícia ou urbana), ou seja, cerca de 40% dos domicílios brasileiros apresentam situações irregulares ou precariedade.

No Espírito Santo, o Instituto Jones dos Santos Neves - IJSN de 2019, com base nos dados do Cadastro Único, definiu o déficit habitacional de 74.454 famílias, constituindo 19,04% dos inscritos no instrumento. Em 2021, esse número subiu consideravelmente para 102.105 famílias, correspondendo a um percentual de 20,01% dos inscritos.

De acordo com dados do IJSN (2016), em Aracruz, o déficit habitacional, que engloba ônus excessivo com aluguel, precariedade de moradias e coabitação, atingiu 1.886 famílias em 2016. No ano seguinte, em 2017, esse número foi de 1.826 famílias, posicionando o município em 9º lugar no ranking dos dez municípios com maior déficit habitacional no estado do Espírito Santo, com base em famílias inscritas no CadÚnico (IJSN, 2017). Em 2019, Aracruz ocupou a 10ª posição no ranking, com 1.838 famílias vivendo em situação de déficit habitacional (IJSN, 2019). Já em 2021, permanecendo na 10ª posição, o número de famílias atingidas aumentou para 2.577 (IJSN, 2021). É importante frisar que as pesquisas realizadas pelo Instituto em 2021 indicaram um aumento significativo no índice de déficit em comparação com 2017, reforçando a representatividade do município ao manter a 10ª posição no ranking. Diante desse cenário, torna-se evidente a necessidade de ações eficazes para abordar esse problema de forma abrangente.

O conceito do direito à moradia é muito mais amplo do que a posse de uma moradia. Segundo o Estatuto da Cidade, lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001,

baseia-se no “direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 2001, Art. 2º, inciso I)

Levando em consideração o problema da falta de regularização fundiária e das ocupações informais em áreas urbanas, é importante ressaltar que as ZEIS constituem um instrumento de política urbana que pode contribuir significativamente para o fortalecimento da cidadania, tais como melhorar as condições socioambientais da área, seja com infraestrutura em geral, reformas ou novas construções habitacionais, remoção de áreas de risco ou de proteção ambiental com deslocamento para áreas seguras e próximas à residência anterior, de modo a garantir moradia digna e adequada aos seus moradores. Entende-se que o instrumento tem papel fundamental no reconhecimento da população manter-se onde está, porém, em boas condições de habitabilidade e urbanidade. Por isso, o problema que se coloca para o desenvolvimento desta pesquisa é: **No município de Aracruz, é possível identificar os benefícios que o instrumento da ZEIS proporcionou às áreas estudadas? Qual a distância entre discurso e a prática? As ações aplicadas às localidades têm atendido os preceitos do direito à moradia?**

Frente ao cenário descrito, a ser desenvolvido nos capítulos 1 e 2, é possível presumir que o emprego dos instrumentos urbanísticos no Brasil não tem trazido os resultados esperados onde são empregados. Portanto, é evidente a necessidade de implementação de políticas públicas efetivas, que atuem tanto no âmbito físico quanto no social da cidade, levando em consideração suas particularidades e proporcionando uma melhor qualidade de vida urbana, especialmente para aqueles que se encontram em situação de maior vulnerabilidade. Essa urgência justifica a realização de novos estudos sobre o assunto, em especial no município de Aracruz, que é um importante polo econômico do estado do Espírito Santo, especialmente no setor industrial, mas que ainda apresenta carências abundantes em termos de habitação e infraestrutura urbana para a população.

A temática torna-se ainda mais importante quando a relacionamos com amplas esferas. Isso inclui seus benefícios em relação ao meio ambiente, das políticas urbanas estratégicas, a função social da propriedade, a redução da exclusão social

e a garantia do direito à cidade, exigindo soluções intersetoriais e planejamento integrado. Além disso, cabe ressaltar o interesse pessoal da autora ao abordar um tema tão rico e relevante, visto que se trata de um direito primordial, o direito à moradia.

A inquietação e/ou motivação para desenvolvimento do estudo sobre o tema, principalmente ao ser abordado no município de Aracruz se dá em função da análise do PDM e do Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS, sob a luz do Estatuto da Cidade, principal legislação federal que se refere ao assunto. Tais instrumentos de política pública visam “a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação.” (ARACRUZ, 2020. Art. 10º. Inciso XII). Entretanto, ao analisar a situação, fica evidente que essa realidade está em desacordo com as normas e critérios estabelecidos, especialmente quando se observa a infraestrutura e a qualidade das moradias em algumas ZEIS do município. Infelizmente, essas áreas ainda não receberam atenção em termos de medidas que visem ao bem-estar e a segurança habitacional dos seus moradores, dando a entender que toda a proposta limitou-se ao papel.

Contata-se como objetivo desta pesquisa identificar nas áreas se a demarcação das ZEIS tem provocado os efeitos esperados e garantido o direito à moradia. Por isso, consideram-se os objetivos específicos:

- a) Revisar a bibliografia acerca do tema, compreendendo o entendimento e as aplicações dos instrumentos incorporados nas ZEIS, os marcos legais relacionados, os conflitos mais frequentes e as percepções e as análises de autores;
- b) Identificar experiências de aplicação/ implementação de ZEIS consideradas exemplares;
- c) Apresentar um diagnóstico breve das ZEIS da Sede do município de Aracruz, objeto deste estudo;
- d) Apresentar um diagnóstico complexo sobre a área da Portelinha.

O procedimento metodológico da presente pesquisa aplicada da área de ciências sociais aplicadas, seguiu os preceitos indicados por Gil (2017), portanto, tem

abordagem descritiva e explicativa e busca compreender historicamente a realidade da política urbana e a aplicação do instrumento ZEIS em assentamentos informais com fragilidades sociais no Brasil, bem como os principais processos e práticas implantadas. Utiliza métodos dedutivos e abordagem qualitativa, sendo esta uma pesquisa com análise histórica, bibliográfica e documental.

A presente dissertação, ao se deter sobre o município de Aracruz/ES, identifica processos que ajudam na compreensão das contradições e conflitos que envolvem a terra urbana e o direito à moradia, conforme o Art. 6 da Constituição. Portanto, pretende-se realizar um estudo diagnóstico de algumas ZEIS da localidade, dando ênfase principalmente em uma área (São Clemente II - Portelinha), valendo-se da função do instrumento urbanístico, a fim de avaliar se tem atendido aos princípios fundamentais. Sejam estas por interesses políticos agregados ou simplesmente considerar de forma vaga a presença de áreas de ZEIS, não valendo-se do real emprego deste. A pesquisa busca elucidar as contradições e impasses existentes entre o direito à moradia digna e a sua materialização nas áreas selecionadas.

Para embasar a análise sobre política urbana, foi essencial realizar uma revisão bibliográfica abrangente, visando aprofundar os conceitos e conhecimentos relacionados ao tema em questão. Esta etapa foi conduzida por meio da consulta a uma variedade de fontes teóricas, incluindo livros, teses e artigos acadêmicos, com o objetivo de compreender a interação entre o processo de urbanização e a questão da pobreza, bem como os fenômenos associados à formação de assentamentos precários. Para isso, a base de consultas foi a SciELO, o Portal de periódicos da CAPES, a Biblioteca Digital da Fundação Getúlio Vargas, dentre outras. Além de autores como Raquel Rolnik, Ermínia Maricato, David Harvey e Henri Lefebvre. Em paralelo, foi feito o levantamento e estudo dos principais marcos regulatórios que visam tratar do assunto, tais como a lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, que dispõe sobre o Estatuto da Cidade², a lei municipal nº 4.317/2020, o Plano Diretor Municipal que trata do instrumento supracitado, a Lei de Parcelamento dos Solos.

² Estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. (BRASIL LEI No 10.257/01)

Em seguida, foi necessário buscar exemplos de aplicação do instrumento urbanístico em outras regiões, avaliando os êxitos e possíveis similaridades com o recorte das localidades do município de Aracruz. Neste caso, foram selecionados os municípios de Salvador, Santos e Fortaleza.

Foi elaborado um diagnóstico, abordando sinteticamente as características gerais da cidade, assim como sua consolidação urbana, desenvolvimento socioeconômico, situação do quadro habitacional atual no município, os assentamentos subnormais deste, bem como as maiores precariedades encontradas. Os dados base para esse diagnóstico foram o PDM, o PLHIS e demais leis municipais que tangem o tema. Além disso, foi necessário buscar bibliografia local nas bibliotecas regionais, índices e informações em instituições como IBGE, IJSN, Fundação João Pinheiro e CadÚnico. Esta pesquisa foi realizada em primeiro momento através de dados documentais e históricos, através de livros de autores municipais, jornais e leis.

Após, foi realizado um levantamento bibliográfico das ZEIS da Sede do município de Aracruz. Contudo, foi selecionada a área de São Clemente II, conhecida como Portelinha, para abordagem minuciosa, sendo necessário realizar levantamento *in loco* e entrevistas informais com moradores locais. Os critérios de análise observados são basicamente as condições socioeconômicas, infraestrutura urbana, habitabilidade das moradias, serviços públicos, equipamentos urbanos, capacidade de integração social e econômica dos moradores no contexto urbano, marcos legais, dentre outros que poderão ser observados. Para isso, foi necessário a realização de visitas à localidade e conversar com moradores, além de obter dados relevantes em Planos Municipais, para que desta forma, tenha uma base de dados para a análise desejada.

Através desta análise, foi possível verificar que apesar da omissão do poder público em relação a origem da Portelinha e até mesmo a permissividade em sua formação, houve inúmeros trabalhos para as possíveis mitigações e controle da ocupação, além da promoção de infraestrutura básica para uma parcela da população.

CAPÍTULO 1

A APLICAÇÃO DAS ZEIS COMO OBJETO DE ORDENAMENTO DA CIDADE

A ZEIS como solução para o direito à moradia

1.1 Marcos legais da regularização dos assentamentos precários / autoconstruídos

Este capítulo aborda o estudo do conceito e descrição da habitação como um direito fundamental, além de explorar temas como a Reforma Urbana, o movimento pela moradia, a problemática do acesso à terra urbanizada e a especulação imobiliária³. Também são abordados a função social da cidade e da propriedade e uma análise das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

Durante o período de colonização, houve a tentativa de organizar, manipular e controlar a distribuição de terras no Brasil, marcado por um sistema de grandes latifúndios que se iniciou em 1534, representando uma concentração significativa de terras nas mãos de poucos proprietários. Esses latifúndios eram extensas propriedades agrícolas, frequentemente dedicadas à produção de produtos como açúcar, café e outros produtos agrários de grande escala. Durante esse período de inúmeras concessões de terras, observou-se que estes instrumentos de cessão sempre buscavam beneficiar as classes dominantes (CAMARGO E VACOSVSKI, 2011). Logo, defronte uma distribuição desorganizada de terras, em 1822, mesmo ano da independência, foi suspensa a concessão de novas terras em sesmaria, tornando-as objeto de grande valia. Essa suspensão, em síntese, segundo Ferreira (2005), significou que as terras disponíveis para exploração agrícola e expansão urbana se tornaram limitadas, pois não estavam mais sendo distribuídas de forma desorganizada e arbitrária. Como resultado, a demanda por terras aumentou significativamente, tornando-as um recurso valioso e disputado.

³ Áreas sujeitas à valorização imobiliária, decorrentes de projetos e realização de iniciativa do poder público ou do capital privado. (BRASIL,2016)

Além disso, o fim do sistema de sesmarias também abriu espaço para o desenvolvimento de novas formas de organização fundiária, como a venda e o arrendamento de terras, o que contribuiu para a formação e valorização do mercado imobiliário.

De acordo com Maricato (1997), o latifúndio brasileiro consolidou-se efetivamente entre 1822 e 1850, antes da promulgação da Lei das Terras. Nesse período, uma expansão indiscriminada ocupou vastas áreas de terras, resultando na expulsão de pequenos posseiros pelas grandes propriedades rurais. Esse processo ocorreu, em grande parte, devido à falta de definição do Estado na imposição de regras, resultado das disputas entre os detentores do poder na época (FERREIRA, 2005).

A Lei de Terras acarretou na demarcação da propriedade fundiária nas mãos dos grandes latifundiários, cujos quais, durante esse processo, conseguiram apropriar-se de diversas terras estatais (FERREIRA, 2005). Porém, Ferreira (2005) afirma que esse processo deveria ter acontecido através de um projeto liberal de financiamento para uma colonização branca de pequenas propriedades, fundamentada na chegada de colonos europeus e na venda de terras estatais.

A Lei das Terras, de setembro de 1850, transformou-a em mercadoria, nas mãos dos que já detinham "cartas de sesmaria" ou provas de ocupação "pacífica e sem contestação", e da própria Coroa, oficialmente proprietária de todo o território ainda não ocupado, e que a partir de então passava a realizar leilões para sua venda. Ou seja, pode-se considerar que a Lei de Terras representa a implantação da propriedade privada do solo no Brasil. Para ter terra, a partir de então, era necessário pagar por ela (FERREIRA, 2005).

Com as modificações sociais e econômicas que o país passava, foi necessário a implantação de medidas que propusessem a proteção destas terras, orientando a atual estrutura fundiária. Com isso, no sentido de organizar a propriedade privada no Brasil, foi sancionada por Dom Pedro II a Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850, conhecida como Lei de Terras, que determinou parâmetros e normas sobre a posse, manutenção, uso e comercialização de terras (WHITAKER, 2015). Com esta, favoreceu a manutenção da concentração de terras, regulamentou a propriedade

privada, mas também dificultou o acesso à propriedade para pessoas de baixa renda.

Embora já abordasse a lei de propriedade anteriormente, sua função social foi tratada somente a partir da Constituição de 1934, que abordou o assunto no artigo 113, inciso 7, que assim dispõe:

É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização [...] (BRASIL, 1934. Art. 113).

Com o grande processo migratório para a cidade, conhecido como êxodo rural, e a formação de novos espaços, foi instituída a Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano. Camargo e Vacosvski (2011) afirmam que esta Lei acarretaria em um significativo avanço para a função social da propriedade urbana, pois para aprovação de loteamentos urbanos é primordial a execução de determinadas exigências, com finalidade de garantir a qualidade de vida. Entretanto, Gouvêa e Ribeiro, (2009, p.45) afirmam que

Essa Lei, ainda em vigor, não foi pensada a partir de uma visão sistêmica, na qual o parcelamento do solo urbano estivesse diretamente interligado com os mecanismos de uso e ocupação da cidade e de gestão democrática, de maneira a interagir na formação da cidade como um todo.

Segundo Brandimiller (2017), é possível enxergar um cenário urbano de crescimento desigual e excludente, consequência de um mercado formal inacessível à grande parte da população, que em conjunto às leis de ocupação restritivas, acarretou num aumento do preço da terra, bem como na expansão do número de ocupações irregulares.

Tal cenário trouxe a proposta de uma reforma urbana, promovida pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil em 1963. Porém, em 1964 estabeleceu-se um regime político autoritário, que durou até 1985, restringindo a realização da reforma. A partir de 1970, iniciou-se uma lenta retomada aos movimentos sociais. Após esse período de reivindicações, debates e um crescente discurso quanto à política urbana na década de 80, tratados por um grupo de grande valia para os interesses habitacionais no Brasil, surge o Movimento Nacional pela Reforma Urbana.

Assim, dá-se início a uma série de lutas locais por habitações que alcançam gradualmente um escopo de luta pela cidade como um espaço democrático em termos de acessos à educação, cultura, infraestrutura, saúde e segurança. Neste contexto, a urbanização das favelas foi introduzida, paulatinamente, nas políticas públicas, ganhando espaço. No entanto, carecia de medidas jurídicas-urbanísticas, no que decorreu a criação da ZEIS, em Recife, na Lei municipal nº 14.511 de 1983, de uso e ocupação dos solos, no Art.14, inciso II

II - Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS:

Caracterizadas como assentamentos habitacionais surgidos espontaneamente, existentes e consolidados, onde são estabelecidas normas urbanísticas especiais, no interesse social de promover a sua regularização jurídica e a sua integração na estrutura urbana. (RECIFE, 1983).

Tomada como exemplo de legislação, o município de Belo Horizonte aprovou em 1985 a Lei nº 3.995, que cria o Programa Municipal de Regularização de Favelas, o PROFAVELA, “aplicável somente às favelas densamente ocupadas por populações economicamente carentes,” (BELO HORIZONTE, 1985), estando situadas na zona nomeada como Setor Especial 4 (SE-4).

Nota-se que ambas as leis tomam como princípio a Lei 6.766/1979, principalmente no sentido de flexibilizar os parâmetros urbanísticos em áreas específicas e de interesse social.

Em 1987, foi regulamentada a ZEIS em Recife, através da Lei Municipal nº 14.947/87, que cria o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social - PREZEIS, com ampla participação popular, além do envolvimento da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife (CJP), instituição liderada por Dom Hélder Câmara (MIRANDA; MORAES, 2007). A partir de então, foi possível fazer a delimitação de áreas de ZEIS.

O conteúdo deste marco legal inclui desde a forma de regularização das ocupações, feita através de ações de usucapião fornecendo assessoria técnica e jurídica e concessão do direito do uso do solo, até o modelo da participação popular (RECIFE, 1987), tendo como base a criação de Comissões de Urbanização e Legalização da Posse da Terra (COMUL's), integradas por representantes das comunidades que

aprovam e acompanham o projeto de urbanização e os procedimentos de regularização fundiária (SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2009).

Em 1988, foi promulgada a Constituição Federal, com um caráter social democrático, conhecida também como Constituição Cidadã, concebida para assegurar os direitos sociais e individuais, ressaltando a função social da propriedade, além da prioridade dos interesses coletivos sobre os individuais:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXII – é garantido o direito de propriedade;

XXIII – a propriedade atenderá a sua função social; (BRASIL, 1988, Art. 5º).

É importante ressaltar os avanços que os movimentos sociais, como o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, alcançaram, tais como a incorporação dos Artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que abordam especificamente sobre a política urbana, significativos na consolidação de instrumentos e práticas para a reforma da realidade territorial e social brasileira.

É possível observar que a Constituição Federal de 1988 garantiu aos municípios a autonomia sobre o desenvolvimento urbano, de acordo com a realidade de cada um, através do planejamento e da gestão do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes. (BRASIL, 1988. Art. 182)

A Constituição Federal de 1988 foi de extrema importância para o âmbito habitacional no país. Por meio da Emenda Constitucional nº 26 de 14 de fevereiro

de 2000, a moradia passou a ser identificada como direito social⁴, acarretando na regulamentação do Estatuto da Cidade, em 2001, através da Lei nº 10.257/01.

O Estatuto da Cidade é a Lei Federal que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. Segundo Barros, Carvalho e Montandon (2010), o Artigo 182 trata política urbana como encargo do Município, devendo assegurar as funções sociais da cidade e o desenvolvimento dos cidadãos, além de instituir que o Plano diretor Municipal⁵ é o instrumento básico de ordenamento territorial. O que traz parâmetros que tem o objetivo de garantir a função social de propriedade. Para isso, traz consigo importantes instrumentos de execução, tais como:

I - Parcelamento ou edificação compulsórios;

II - Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública (BRASIL, 1988, Art. 182, §4º)

Já o artigo 183 da Constituição, trata da “garantia do direito de propriedade àquele que dá a ela uma destinação compatível com sua vocação legal.” (BARROS, CARVALHO E MONTANDON, 2010, p.91). Retrata neste artigo a garantia constitucional da usucapião urbana em que se observa a aplicação da função social da propriedade estampado no Art.5º, inciso XXIII.

Com base nessas informações, é possível afirmar que a Constituição Federal de 1988 reconheceu o direito subjetivo dos moradores de assentamentos informais consolidados, em certas situações, para regularização fundiária, garantindo a ampliação e a continuidade do desenvolvimento de ações da política urbana, bem como de regularização fundiária promovidas pelos municípios (BRANDIMILLER, 2017), com o fim de garantir o acesso à propriedade e à moradia à uma parcela da população que está obrigada a se manter numa situação de clandestinidade ou ilegalidade, bem como em condições precárias de habitação e saneamento.

⁴ Garantem o exercício igualitário de direitos fundamentais. “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (BRASIL, 1988)

⁵ De acordo com o Art. 40 do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor Municipal é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (BRASIL, 2001).

Através do Estatuto das Cidades, com a inclusão das ZEIS entre os instrumentos de política urbana, tornou-se o principal instrumento de política habitacional, principalmente por experiências baseadas em outras cidades (Recife e Diadema, por exemplo) que já haviam implantado, havendo então, duas classificações: ZEIS 1 “áreas públicas ou privadas ocupadas por assentamentos precários”; e as ZEIS 2, representadas por “áreas, terrenos e imóveis vazios, subutilizados ou não utilizados” (BRASIL, 2009, p.25).

Em 2003, com intuito de fortalecer e apoiar o desenvolvimento das ações previstas no Estatuto da Cidade, foi criado o Ministério das Cidades, com o objetivo de combater as desigualdades sociais, transformar as cidades em espaços mais humanizados e igualitários, ampliando o acesso da população às infraestruturas básicas que garantam o pleno exercício do direito à cidade.

Sabe-se que o instrumento de ZEIS é voltado para áreas destinadas majoritariamente à população de menor renda e que devem atender os objetivos de regularização fundiária e construção de moradias de interesse social. De acordo com Câmara e Soares (2011, p.389), após a sanção do Estatuto da Cidade, “medidas governamentais foram implementadas para consolidar a regularização fundiária como uma das principais diretrizes da política urbana no Brasil”, desta forma, foi aprovada a Lei nº. 11.977/2009, que instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida, e dispõe também sobre regularização fundiária de assentamentos localizados em ZEIS.

“Zona Especial de Interesse Social – ZEIS: parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo” (Inciso V, Art. 47, Lei 11.977/2009)

Considerando a sequência temporal da elaboração do instrumento urbanístico, torna-se evidente a importância de compreender o contexto histórico que o envolve.

1.2 A questão urbana e a crise habitacional brasileira: Abordagem sintética

A crise habitacional presente na sociedade brasileira é resultado de uma história prolongada que tem se intensificado ao longo dos anos. De acordo com Lima (2011, p.7), “o problema não pode ser analisado isolado de outros fatores, pois, há todo um contexto que produz e que resulta a questão da moradia”, conforme corroborado pelo relatório da Oxfam (2017, p.43):

São diversos os fatores que explicam a situação de desigualdade extrema no Brasil. Nossa bagagem histórica de quase quatro séculos de escravidão e nosso largo passado colonial criaram profundas clivagens entre regiões, pobres e ricos, negros e brancos, mulheres e homens. Tal distanciamento marcou a forma com a qual organizamos nossa sociedade, nossa economia e nosso Estado, diminuindo sua capacidade redistributiva. Em outras palavras, não só nossa economia beneficia poucos, mas também nosso Estado e nossa organização social contribuem para perpetuar desigualdades.

A desigualdade existente causa uma série de problemas, entre eles, destaca-se o desafiador acesso à terra urbanizada. Essas áreas carecem de serviços urbanos e infraestrutura essenciais, tais como abastecimento de água, fornecimento de energia elétrica, saneamento básico, transporte público, educação, lazer e outros serviços fundamentais para uma cidade ou sociedade funcionar adequadamente (FERREIRA, 2005).

Em decorrência da ausência de políticas urbanas eficazes, áreas com infraestrutura urbana tornaram-se alvo de especulação imobiliária. Segundo Campos Filho (2001, p.48), “é uma forma pela qual os proprietários de terra recebem uma renda transferida dos outros setores produtivos da economia, especialmente através de investimentos públicos na infraestrutura e serviços urbanos” e para Maricato (2010), essa especulação eleva os custos do processo de urbanização, bem como a sua insustentabilidade. Devido a esta problemática, verifica-se a dificuldade do acesso à terra regularizada aos cidadãos de baixa renda, os condicionando a construir suas casas de forma irregular e muitas vezes, em lugares inapropriados, gerando riscos ao indivíduo, à comunidade e ao meio ambiente (AQUINO; FARIAS, 2017).

A partir destas condições, formam-se os assentamentos subnormais⁶. Para Maricato (2003, p. 78-96), “o loteamento ilegal e a favela são as alternativas mais comuns de moradia da maior parte da população urbana de renda baixa e média baixa.” De acordo com a autora, ainda é possível afirmar que foi a ‘solução’ que o desenvolvimento urbano, no Brasil, deu para boa parcela dos moradores das grandes cidades.

Dessa maneira, Rodrigues (1990) afirma:

Somente os que desfrutam de determinada renda ou salário podem morar em áreas bem servidas de equipamentos coletivos, em casas com certo grau de conforto. Os que não podem pagar, vivem em arremedos de cidades, nas extensas e sujas “periferias” ou nas áreas centrais ditas “deterioradas”. Nestes arremedos de cidades, há inclusive aqueles que “não moram”, vivem embaixo de pontes, viadutos, em praças, em albergues, não têm um teto fixo ou fixado no solo. Nestes arremedos de cidade, de sujeira, o que torna cada dia mais difícil de ter força para resistir a estas cidades e aos efeitos da miséria. (RODRIGUES, 1990, p.12).

Para Rolnik (2006, p.200), o agente de reprodução dessa desigualdade, essa situação de exclusão social, é muito mais do que a expressão das desigualdades sociais e de renda. Ou seja,

[...] a presença desse vasto contingente de assentamentos inseridos de forma ambígua na cidade é uma das mais poderosas engrenagens da máquina de exclusão territorial que bloqueia o acesso dos mais pobres às oportunidades econômicas e de desenvolvimento humano que as cidades oferecem. (ROLNIK, 2006, p. 200)

Na visão de Maricato (2003), o que vai determinar a situação da favela é a ilegalidade da relação do morador com a terra. Estes espaços tratam-se de áreas invadidas.

[...] o que a diferencia dos loteamentos ilegais é o contrato de compra e venda que garante algum direito ao morador do loteamento, também chamado popularmente de loteamento clandestino. Muitas são as variantes que o loteamento ilegal pode assumir. Em geral, a ilegalidade pode estar na burla às normas urbanísticas: diretrizes de ocupação do solo, dimensão dos lotes, arruamento, áreas públicas e institucionais, que devem ser doadas

⁶ Segundo o Censo de 2010 do IBGE, é o conjunto constituído por 51 ou mais unidades habitacionais caracterizadas por ausência de título de propriedade e pelo menos uma das características a seguir: - irregularidade das vias de circulação e do tamanho e forma dos lotes e/ou - carência de serviços públicos essenciais (como coleta de lixo, rede de esgoto, rede de água, energia elétrica e iluminação pública).

para o poder público, estão entre as mais comuns. Há casos, entretanto, em que a ilegalidade está na documentação de propriedade, na ausência da aprovação do projeto pela prefeitura ou no descompasso entre o projeto aprovado e sua implantação. A irregularidade na implantação do loteamento impede o registro do mesmo pelo cartório de registro de imóveis, prejudicando, conseqüentemente, os compradores. (MARICATO, 2003, p.80)

Ainda na visão de Maricato (2003) e de Rolnik (2006), essa ilegalidade não é consequência de uma ação de confrontação com a legislação, mas o resultado da falta de alternativas. A consolidação desses assentamentos é progressiva e dependente de uma ação discricionária do poder público – sendo que para as formas legais de pertencimento à cidade esses assentamentos simplesmente não existem.

[...] como soluções adequadas ainda parecem estar longe e nas cidades o crescimento natural e a migração exige soluções imediatas, as populações continuam a ocupar e invadir áreas livres, públicas e privadas. Na ausência de soluções preventivas, resta ao poder público, em princípio, três alternativas: ignorar os fatos, despejo forçado ou regularização das ocupações [...] (ALFONSIN, 1997, p. 268)

É válido ressaltar que a carência de uma política urbana eficiente gera uma série de problemas sociais, econômicos e ambientais, tais como a segregação social, que influencia na violência, na mobilidade, e em geral, na qualidade de vida urbana.

A especulação imobiliária tem sido um grande problema social e urbano, além de gerar diversos efeitos no espaço geográfico das cidades, principalmente no descumprimento da função social, no crescimento urbano em torno dos espaços onde o investimento público está ativo, na valorização excessiva do preço do solo urbano, no espraiamento da cidade, dentre outros. Segundo Ferrari (2009), a terra urbana passou a ser interesse de expansão urbana, sendo mais valorizada do que a rural, significando que os proprietários estão cada vez mais interessados em sua troca, e não no valor de uso.

O espaço urbano, no decorrer da história do sistema de produção capitalista, passou a compor um dos recursos para se valorizar o capital, seja pela simples negociação da terra, ou pelo seu parcelamento (loteamento ou verticalização), ou,

ainda, por sua contínua integração nos setores de circulação do capital financeiro, tornando-se cada vez mais uma representação capitalista (BOTELHO, 2007).

Segundo Henri Lefebvre (1999), ocorreria uma crescente dependência do capitalismo em relação à produção e ao consumo do espaço, pois:

[...] o capitalismo parece esgotar-se. Ele encontrou um novo alento na conquista do espaço, em termos triviais na especulação imobiliária, nas grandes obras (dentro e fora das cidades), na compra e venda do espaço. E isso à escala mundial. (...) A estratégia vai mais longe que a simples venda, pedaço por pedaço, do espaço. Ela não só faz o espaço entrar na produção da mais-valia, ela visa uma reorganização completa da produção subordinada aos centros de informação e decisão. (LEFEBVRE, 1999, p.142)

Para Saboya (2010) a especulação imobiliária é:

[...] a retenção de imóveis (especialmente terrenos urbanos) com a única finalidade de esperar sua valorização para revendê-los com lucros. O exemplo típico é o proprietário de vários terrenos que permanecem vazios em áreas relativamente centrais, esperando o preço subir para vendê-los a incorporadores imobiliários. O preço do terreno sobe porque ao longo do tempo a qualidade da localização vai aumentando, ou seja, a infraestrutura começa a chegar à área, assim como outros moradores, lojas, supermercados, farmácias, etc. Então, o que foi comprado como um terreno em uma área quase deserta, depois de um tempo passa a ser um terreno em uma área consolidada, muito mais próxima de conveniências de naturezas diversas do que inicialmente. (SABOYA, 2010)

Nesse sentido, torna-se evidente que a especulação imobiliária surge como uma consequência da contribuição coletiva para os custos de melhorias nas localidades. Porém, há uma apropriação privada dos lucros resultantes desse processo. Isso significa que, enquanto a valorização da área é impulsionada pelo desenvolvimento e investimentos públicos ou coletivos, os benefícios financeiros são direcionados para interesses particulares.

De acordo com Santos (1995), a especulação imobiliária é responsável principal pelo afastamento das classes populares de seu habitat para áreas periféricas. Para o autor, esse cenário determina que o acesso aos serviços básicos se altere em função da renda de cada grupo social, gerando “cidades justapostas”.

Ao tratar a crise urbana, Maricato (2015) aponta que a crise de mobilidade está profundamente relacionada com o uso e ocupação do solo que destina os espaços mais distantes aos mais pobres.

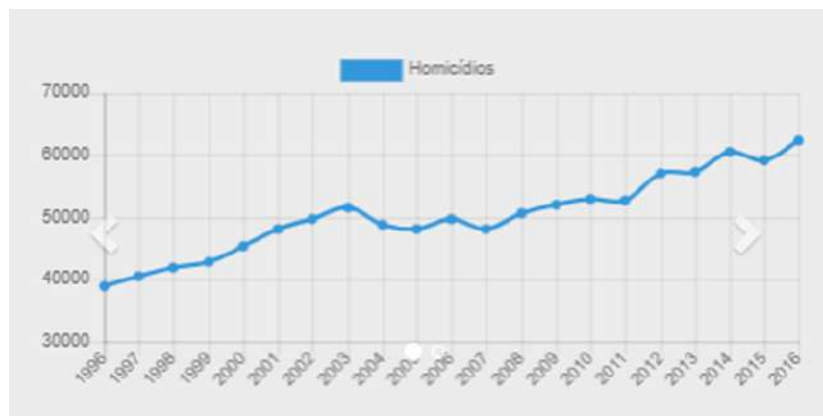
Scaringella (2001) afirma que:

As ocupações irregulares – favelas de alvenaria – surgem em velocidade e extensão assustadoras, gerando mobilidade clandestina sem planejamento e sem controle. Aliás, o planejamento urbano é um processo praticamente inexistente. [...] A raiz da crise passa pela disfunção que representa o divórcio entre as políticas de uso do solo, transporte e trânsito. Mesmo que não estejam escritas ou explícitas, elas acabam sendo a sucessão de ações e omissões que a máquina pública permite. (SCARINGELLA, 2001, p.55)

É importante ressaltar que a expansão das cidades torna as distâncias dos trajetos diários cada vez maiores e de difícil acesso, tornando inevitável maior uso de veículos motorizados, causando congestionamentos e menor fluidez no tráfego, agravando a situação na medida em que as opções de transporte não acompanham esse avanço social, de forma a precarizar essa mobilidade, tornando necessário maior tempo para chegar ao seu destino.

Com base no contexto da acelerada ocupação informal do solo urbano e a formação de conjuntos habitacionais nas periferias, é possível notar um elevado índice de violência urbana nesses espaços. Para Araújo e Façanha (2018), a cidade se tornou palco de contradições sociais e espaciais que, de certa forma, influenciam direta ou indiretamente nas dinâmicas criminais.

Figura 3 - Índice de violência urbana através de homicídios no Brasil.



Fonte: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Atlas de violência, 2019.

A figura 1 acima demonstra o elevado índice de violência urbana crescente, no Brasil, entre os anos de 1996 a 2016, retratado pelos homicídios documentados, a luz da progressiva ocupação urbana e conseqüentemente irregular. Percebe-se, portanto, que embora as medidas e políticas públicas nacionais, estaduais e municipais existam, não se mostram eficientes no controle ou na minimização da violência urbana no Brasil.

Araújo e Façanha (2018) apontam que:

É notório, portanto, a relação que se estabelece entre a produção espacial da cidade e a criminalidade. Seja pela forma que o medo da violência tem influenciado as pessoas que podem pagar ao escolher seu local e forma de moradia, seja na desvalorização de alguns espaços que ficam conhecidos como “violentos”, seja na mudança de comportamento das pessoas em relação aos espaços públicos nas cidades, ou ainda pelo modelo estrutural das edificações urbanas, que são representadas por muros, que cercam e isolam as casas, condomínios, escolas, escritórios, escolas, entre outras. (ARAÚJO E FAÇANHA, 2018, p.127)

Para Maricato (1996), a violência urbana que se agravou a partir dos anos 80, notoriamente apresentada na figura 1, foi grande precursor para finalmente chamar a atenção para a imensa massa de excluídos do mercado de trabalho e do mercado de consumo regular, além de excluída dos serviços e infraestrutura urbanos. Tendo esta realidade é que se faz importante a presente questão do direito à cidade e à moradia.

A interligação entre o direito à cidade e o direito à moradia é fundamental, uma vez que ambos se unem com o objetivo de garantir condições de vida adequadas nas áreas urbanas. Enquanto o direito à moradia abrange o acesso à residência segura e os anexos, o direito à cidade visa uma distribuição justa de recursos e serviços urbanos. Além disso, esses direitos incentivam a participação ativa dos cidadãos na formulação de políticas urbanas, combatendo a segregação e a exclusão social. Juntos, buscam moldar cidades justas e inclusivas, onde todas as pessoas possam desfrutar de uma vida digna.

1.3 Direito à cidade e a moradia

Segundo Lefebvre (2011, p.134), o direito à cidade “se manifesta como uma forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar”. Com isso, entende-se como um direito coletivo difuso, obrigatoriamente conectado a todos os direitos humanos, sendo estes, os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais.

Ao se tratar do direito à cidade, cabe refletir que não basta apenas considerar como direito às necessidades básicas para uma vida digna, mas sim a uma cidade democrática, inclusiva e justa.

Osório (2006) define o direito à cidade como usufruto das cidades dentro dos princípios da sustentabilidade, democracia e justiça social, com objetivo de alcançar o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado.

Para Aquino e Farias (2017), o movimento pelo direito à cidade se acentuou nas últimas décadas do século XX:

O intenso processo de urbanização aliado à precariedade das políticas públicas que não conseguiam reverter os quadros de injustiça social e redução da qualidade de vida impulsionaram a discussão no âmbito internacional para o seu reconhecimento. (AQUINO; FARIAS, 2017, p. 20).

Com a intensificação desses movimentos, em 2005, foi elaborada a “Carta Mundial do Direito à Cidade”, com objetivo de propagar a concepção do direito à cidade como um novo direito humano, promovendo estratégias de mudanças políticas e institucionais na cidade (AQUINO; FARIAS, 2017). Segundo Osório (2006), o intuito era combater as desigualdades com base na mobilização ativa da sociedade em todos os direitos humanos. De acordo com o artigo 1º da Carta:

O Direito a Cidade é definido como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado. (CARTA MUNDIAL DO DIREITO À CIDADE, 2005)

Já o artigo 2º, enfatiza a preocupação com a constituição de cidades voltadas para o atendimento das necessidades humanas e não ao capital financeiro:

2.1 Como fim principal, a cidade deve exercer uma função social, garantindo a todos seus habitantes o usufruto pleno dos recursos que a mesma oferece. Isso significa que deve assumir a realização de projetos e investimentos em benefício da comunidade urbana no seu conjunto, dentro de critérios de equidade distributiva, complementaridade econômica, respeito à cultura e sustentabilidade ecológica para garantir o bem estar de todos os habitantes, em harmonia com a natureza, para hoje e para as futuras gerações.

[...]

2.3 Todos os cidadãos(ãs) têm direito a participar da propriedade do território urbano dentro de parâmetros democráticos, de justiça social e de condições ambientais sustentáveis. Na formulação e implementação de políticas urbanas deve ser promovido o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço e do solo urbano, em condições seguras e com equidade entre os gêneros.

2.4 Na formulação e implementação das políticas urbanas deve prevalecer o interesse social e cultural coletivo sobre o direito individual de propriedade e sobre os interesses especulativos. (CARTA MUNDIAL DO DIREITO À CIDADE, 2005)

O conteúdo da Carta evidencia, então, que o direito à cidade visa a “universalização do acesso aos serviços e equipamentos públicos, além da melhor qualidade de vida urbana” (AQUINO; FARIAS, 2017, p. 21).

Aquino e Farias (2017) abordam o tema da prática do urbanismo da seguinte maneira:

A cidade deve proporcionar infraestrutura adequada e oferecer condições, bem como ajudar a propiciar um meio ambiente de trabalho adequado com segurança higiene, e salubridade, inclusive através do zoneamento urbano para melhorar a destinação do uso e ocupação do solo[...]. (AQUINO; FARIAS, 2017, p. 24)

É possível ainda apontar alguns aspectos que podem garantir o direito à cidade para a sociedade, bem como a oferta do lazer, cujo mesmo, é apresentado de forma a garantir a integridade física e mental ao cidadão, bem como o bem-estar destes. Além disso, a garantia do lazer à cidade, como praças, parques, locais de práticas de exercício, ou até mesmo empreendimentos.

Além da garantia do lazer, entende-se também que a promoção de uma eficaz mobilidade é de suma importância para a vida urbana. Para isso, de acordo com Aquino e Farias (2017),

A cidade deve oferecer uma rede de transporte público rápido e eficiente, além de incentivar o uso de bicicletas ou até mesmo a caminhada para deslocamentos menores. Investimentos em malhas viárias para carros são reprovados, uma vez que poluem mais, transportam menos pessoas e representam uma visão individualista da cidade que precisa ser combatida. (AQUINO; FARIAS, 2017, p. 25)

De acordo com o Art. 6º da Lei nº 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, tem-se os incisos que abordam sobre os seguintes preceitos:

I - integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos;

II - prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado;

III - integração entre os modos e serviços de transporte urbano. [...] (BRASIL, 2012)

A promoção do direito à cidade também é traduzida a partir da participação social, aludida no Estatuto da Cidade, no inciso II do Art. 2º:

II – Gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. [...] (BRASIL, 2001)

A participação social é de extrema importância, é crucial para o desenvolvimento urbano, pois é através dela e por ela que se pode interferir na tomada de decisões no âmbito da política urbana. Pois é grande propulsora de discussões relevantes quanto a prioridades de investimentos públicos, além da sociedade ser detentora de informações quanto aos maiores problemas sociais e urbanos vivenciados. Além disso, a participação social desempenha um papel fundamental na construção de um sentimento ético-político entre os cidadãos. Ao envolver-se nas discussões sobre políticas urbanas, os cidadãos não apenas se dedicam à formulação de decisões, mas fortalecem também sua capacidade argumentativa. Isso cria uma base para a formação de uma sociedade mais consciente, ética e politicamente engajada.

Sundfeld (2006) retrata que a participação popular é o antídoto contra o isolamento estatal no urbanismo e condição *sine qua non* para o exercício da democracia não puramente formal.

O direito à moradia é uma necessidade básica do ser humano e imprescindível para uma vida digna. A sua ausência dificulta, muitas vezes impossibilita, o gozo de vários direitos humanos (AQUINO; FARIAS, 2017). Sobre a temática, José Afonso da Silva (2005) leciona que:

O direito à moradia significa ocupar um lugar como residência; ocupar uma casa, apartamento etc., para nele habitar. No “morar” encontramos a ideia básica da habitualidade no permanecer ocupando uma edificação, o que sobressai com sua correlação com o residir e o habitar, com a mesma conotação de permanecer ocupando um lugar permanentemente. O direito à moradia não é necessariamente o direito à casa própria. Quer-se que se garanta a todos um teto onde se abrigue com a família de modo permanente, segundo a própria etimologia do verbo morar, do latim “morari”, que significa demorar, ficar [...] (SILVA, 2005, p. 314)

O artigo 6º da Constituição Federal estabelece os direitos sociais que visam a garantir a dignidade da pessoa humana e a igualdade de condições para todos os cidadãos. Dentre esses direitos, está o direito à moradia adequada. “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Dessa forma, a moradia é reconhecida como um direito social no Brasil, garantindo que todos os cidadãos tenham acesso a condições dignas de habitação. Embora o artigo 6º não detalhe especificamente como esse direito deve ser garantido, ele estabelece uma base legal para que o Estado desenvolva políticas e programas que assegurem o acesso à moradia adequada para todos os brasileiros.

A partir do artigo 6º da Constituição Federal, o direito à moradia no Brasil é interpretado como um compromisso do Estado em promover políticas habitacionais que visem a eliminar o déficit habitacional, combater a especulação imobiliária, regularizar assentamentos informais, garantir o acesso a serviços básicos de infraestrutura (como água, saneamento e energia elétrica) e proporcionar condições dignas de moradia para toda a população.

O conceito de direito à moradia está relacionado com características sociais, econômicas, climáticas e ecológicas. Alguns fatores básicos devem ser considerados, tais como a segurança jurídica da posse, os custos financeiros, de forma a não interferir em outras necessidades básicas, a garantia do Estado da acessibilidade econômica da moradia e a localização desta, pois é essencial que ela permita o acesso a oportunidades de emprego, educação e outros serviços.

De forma a combater a crise habitacional constituinte no Brasil, o Artigo 23 da Constituição Federal estabelece critérios que tratam fundamentos para o exercício da dignidade da pessoa, bem como a função social da cidade e a garantia do bem-estar dos habitantes:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; (BRASIL, 1988, Art. 182, Inciso IX)

Conclui-se, então, que esta é uma maneira de garantir justiça social, um dever prestacional do Estado. Deve ser compreendida como direito à moradia adequada, que segundo Aquino e Farias (2017), pode ser alcançado mediante a garantia de infraestrutura básica e uma proteção jurídica eficaz, tornando possível o acesso aos requisitos básicos para atendimento das necessidades dos cidadãos, ou seja, aspectos básicos para a concretização do princípio da dignidade da pessoa.

Assim, o direito à moradia no Brasil não é apenas uma aspiração, mas uma obrigação do Estado, respaldada pela Constituição Federal e por diversos instrumentos legais e tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário. Essa garantia constitucional reforça a importância da moradia como um direito fundamental para o exercício da cidadania e para a promoção da justiça social e da igualdade de oportunidades.

1.5 Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS

Como visto anteriormente, as ZEIS constituem um instrumento de política urbana habitacional que foi instituído pelo Estatuto da Cidade em 2001. Porém, teve origem na década de 80 em alguns governos municipais, influenciados por modelos similares adotados em cidades europeias ⁷(BRASIL, 2016). O Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) fornece o respaldo político para a legitimação da ZEIS, enquanto o Estatuto da Cidade oferece a base jurídica para sua disseminação.

A ZEIS tem um caráter transformador ao desafiar a tradicional lógica de produção e posse do espaço urbano, fundamentada no direito à propriedade privada dentro de um Estado patrimonialista. Sua defesa se apoia nos princípios do direito à moradia e à cidade, assim como na função social da propriedade. Através de processos decisórios democráticos e participativos, a delimitação da ZEIS busca determinar "o lugar dos pobres na cidade" (AMORE, 2013, p.07) e combater a inatividade de terrenos infraestruturados.

A ZEIS é um tipo de zoneamento urbano que estabelece diretrizes específicas para o uso e ocupação do solo em áreas determinadas pelo plano diretor. Essas diretrizes são estipuladas por lei em nível municipal e podem variar de acordo com o município. No entanto, em todos os casos, com base no conceito de Habitação de Interesse Social (HIS), o Ministério das Cidades recomenda a implementação de parâmetros máximos para a construção de edifícios, o tamanho dos terrenos, a quantidade máxima de banheiros, as vagas de estacionamento e é proibido o remembramento de terrenos (BRASIL, 2009). O objetivo é reduzir o valor da terra e torná-la acessível financeiramente para as classes populares, diferenciando-se de outros tipos de zoneamento que seguem uma lógica de mercado formal.

Com isso, pode-se compreender que o instrumento, de um lado, visa a possibilitar condições adequadas de moradia à população de assentamentos precários, respeitando as ocupações, dirimindo ao máximo as remoções⁸, promovendo

⁷ Segundo Mattos (2017), a ZEIS de regularização e a ZEIS de vazios urbanos têm semelhanças com os instrumentos franceses *Programme National pour la Rénovation Urbaine* (PNRU) e *Zones d'Aménagement Concerté* (ZAC's). O primeiro tem o objetivo de renovar áreas precárias através da intervenção física que promova diversidade tipológica construtiva e funcional, suprimindo as necessidades sociais, econômicas e ambientais. Já o ZAC, é um instrumento onde o Poder Público define novos usos e promove a construção e urbanização de áreas urbanas degradadas, seguindo novas diretrizes. Além disso, assim como o PNRU, o ZAC prima pela diversidade social e funcional em suas intervenções.

⁸ Tais remoções acontecem principalmente em situações específicas de habitações situadas em áreas de risco, como encostas, áreas de inundações ou deslizamentos. Além disso, quando a área

recuperação urbanística e regularização fundiária. Por outro lado, deverá facilitar a produção de habitação de interesse social, propiciando o acesso à terra provida de infraestrutura, serviços públicos e equipamentos. Além disso, a legislação federal permite aos municípios legislarem sua criação, tipologia e aplicação, conforme suas necessidades, de modo que as medidas sejam as mais adequadas para a região, havendo apenas uma distinção geral dos tipos de ZEIS, podendo ser classificadas em dois tipos básicos: ZEIS de áreas ocupadas e ZEIS de vazios urbanos. Para isso, deve-se adotar as instruções regidas pelo Estatuto da Cidade e também as cartilhas elaboradas pelo governo federal, que direciona as medidas a serem tomadas.

Segundo a Lei 13.465 de 2017, que dispõe sobre regularização fundiária, ZEIS são caracterizadas como a parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo (Art. 18, § 1º).

De acordo com o Guia do Estatuto da Cidade, os principais objetivos do instrumento são:

- “permitir a inclusão de parcelas marginalizadas da cidade, por não terem tido possibilidades de ocupação do solo urbano dentro das regras legais;
- permitir a introdução de serviços e infra-estrutura urbanos nos locais em que antes não chegavam, melhorando as condições de vida da população;
- regular o conjunto do mercado de terras urbanas, pois em se reduzindo as diferenças de qualidade entre os padrões de ocupação, reduzem-se também as diferenças de preços entre as terras;
- introduzir mecanismos de participação direta dos moradores no processo de definição dos investimentos públicos em urbanização para a consolidação dos assentamentos;
- aumentar a arrecadação do município, pois as áreas regularizadas passam a poder pagar impostos e taxas – vistas nesse caso, muitas vezes, com bons olhos pela população, pois os serviços e infra-estrutura deixam de ser vistos como favores, e passam a ser obrigações do poder público;
- aumentar a oferta de terras para os mercados urbanos de baixa renda (BRASIL, 2001).”

De igual maneira, os objetivos das ZEIS segundo o Ministério Público (2009) são basicamente:

estiver destinada para obras de interesse público, como escolas, postos de saúde, etc. Em terceiro caso, quando foram construídas irregularmente, sem autorização do poder público.

- “- Estabelecer condições urbanísticas especiais para a urbanização e regularização fundiária dos assentamentos precários;
- Ampliar a oferta de terra para produção de habitação de interesse social (HIS);
- Estimular e garantir a participação da população em todas as etapas de implementação.”

Em análise aos principais objetivos da ZEIS citados acima, Amore (2013) faz uma síntese dos potenciais do instrumento: é um instrumento de zoneamento urbano amplamente adotado, que influencia indiretamente a distribuição espacial das pessoas menos favorecidas na cidade. Possui caráter autoaplicável e pode ser combinado com outras medidas que combatem a especulação imobiliária. Contribui para tornar a terra mais acessível e cumpre a função social da propriedade. Além disso, supera a falta de integração entre políticas urbanas e habitacionais. Sua delimitação em áreas urbanizadas, especialmente nas regiões centrais, pode reverter o processo de periferização. Estabelece uma conexão direta entre as decisões urbanísticas e a intervenção física no ambiente urbano, permitindo maior participação popular nos processos de tomada de decisão a nível local e com enfoque em interesses imediatos.

Com intuito de efetivar a aplicação do instrumento, a Lei nº 11.977 de 2009 dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida e dedica o Capítulo III à Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos, tornando-se obrigatória a delimitação da área como ZEIS para a aplicação da regularização fundiária. Essa obrigatoriedade fez-se desnecessária com a instituição da Lei 13.465 de 2017, que diz que “A Reurb não está condicionada à existência de ZEIS” (Art. 18, § 2º).

A participação popular na gestão urbana é fundamental para a concretização das Zonas Especiais de Interesse Social. Os conselhos gestores, compostos por membros da comunidade e entidades da sociedade civil, são espaços de diálogo e deliberação, nos quais os interessados têm a oportunidade de contribuir ativamente para a criação de políticas e ações que atendam às necessidades locais. São elas: “definição e aprovação dos parâmetros de intervenção na área, os Planos Urbanísticos, ou dos critérios de atendimento das demandas habitacionais” (AMORE, 2013).

Portanto, o zoneamento especial, representado pela ZEIS, engloba três princípios fundamentais defendidos pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) (SANTOS JR., 2009), permitindo:

(a) **Assegurar o direito à cidade**, regularizando e consolidando a permanência de assentamentos precários existentes e designando áreas da cidade para a construção de novas habitações de interesse social.

(b) **Efetivar a gestão democrática através dos Conselhos Gestores das ZEIS**, possibilitando a participação da sociedade civil nos processos decisórios e na alocação dos recursos administrativos pelos governos locais nesses espaços.

(c) **Garantir o cumprimento da função social da propriedade**, intervindo em terrenos subutilizados ou vazios que estejam sujeitos à especulação, destinando-os prioritariamente para usos de interesse social.

Todavia, é importante reconhecer que as expectativas em relação à ZEIS podem exceder o alcance real do instrumento, e é essencial compreender suas limitações diante das complexidades urbanas.

1.5.1 ZEIS de áreas ocupadas

Segundo o Ministério das Cidades (2009), classificam-se como ZEIS de áreas ocupadas as localidades que apresentam características como: irregularidade fundiária e urbanística, ou seja, quando a localidade não consta no Registro de Imóveis ou encontra-se dentro dos padrões urbanísticos, ou na legislação ambiental. Quando a ocupação for predominantemente por moradores de baixa renda (75% ou mais), com média de até três (03) salários mínimos, ou quando há a necessidade de obras de infraestrutura básica ou de contenção de riscos. Segundo Teixeira (2002), adota-se no caso das ZEIS uma intervenção estrutural, como renda, emprego, propriedade, etc, numa abrangência segmental, ou seja, para um segmento da população, de forma redistributiva, beneficiando os grupos mais afetados.

Essa delimitação das ZEIS é feita através de um mapeamento de assentamentos precários e pelo Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS⁹, e é realizada preferencialmente por meio digital e georreferenciado. As ZEIS delimitadas podem apresentar um nome com tipologia única, ou fragmentar em várias, categorizado da forma que o município achar conveniente para a situação.

Desta forma, ainda segundo o Ministério das Cidades (2009), cada município deverá determinar sua própria avaliação para a criação de ZEIS de áreas ocupadas, levando em consideração a localização, se é propícia para urbanização e pode ser incluída no meio urbano, considerando algumas condições específicas de acesso, rede de infraestrutura, dentre outros. Além disso, é importante que a área tenha uma consolidação, uma organização e um tempo de existência, ou que haja uma situação de risco presente.

A delimitação das ZEIS tem como objetivo integrar os moradores de áreas ocupadas no meio urbano, através da participação na comunidade, obras de urbanização e regularização fundiária. Isso pode contribuir para melhorar as condições de vida dos moradores e promover a inclusão social.

1.5.2 ZEIS de vazios

Na ZEIS de vazios o principal objetivo é destinar áreas bem localizadas e bem servidas de infraestrutura urbana para produção de Habitação de Interesse Social - HIS, as quais, em suma maioria, são destinadas às pessoas com maiores rendas, pretendendo alcançar o máximo desenvolvimento das funções sociais da cidade, incluindo o direito à cidade e à moradia à todos. Ou seja, esse instrumento viabiliza o acesso ao solo urbano digno, dirimindo as dificuldades das famílias de baixa renda de arcarem com os altos custos de construção.

⁹ Requisito da Lei nº 11.124 de 2005, e da Resolução nº 02 de 2006 do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) para adesão ao SNHIS. É um conjunto de diretrizes, metas, ações, indicadores e objetivos que caracterizam os instrumentos de planejamento e gestão habitacionais.

Segundo o Ministério das Cidades (2009), a ZEIS de vazios integra áreas urbanas, terrenos e imóveis vazios, subutilizados ou não utilizados, podendo ser pública ou privada, havendo as seguintes características:

- Preço da terra compatível com a produção de HIS;
 - Existência de infraestrutura e equipamentos urbanos básicos ou inclusão em projeto de expansão dessas melhorias;
 - Proximidade de assentamentos precários que demandam remoção de parte ou totalidade das moradias;
 - Áreas centrais, com grande concentração de cortiços e imóveis deteriorados;
 - Áreas em processo de mudança de uso e/ou que serão beneficiadas com obras e empreendimentos públicos, com tendência de aumento do preço da terra;
 - Áreas que não tenham restrições ambientais para uso habitacional;
 - Localização em zona urbana ou indicada para expansão urbana.
- (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009)

Desta forma, a destinação das ZEIS para empreendimentos de HIS é exigida nos imóveis que sejam não edificados ou subutilizados, não utilizados, ocupados por cortiços ou outros assentamentos precários (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009). Essas medidas geram uma série de vantagens, segundo o Ministério das Cidades (2009): traz uso e destinação dos empreendimentos HIS, dos imóveis que não estão cumprindo com a função social, ou que já está em uso por moradores de baixa renda, garante o uso misto, que é uma diretriz de inclusão social, desestimula a demolição de imóveis antigos, garante o fornecimento igual ou maior de HIS do que em cortiços preexistentes, além de evitar o comércio das unidades de HIS após a reforma e valorização do imóvel com um valor mais rentável.

Assim como as ZEIS de ocupação, os índices e parâmetros também são analisadas e adotadas de acordo com a realidade municipal, havendo definição dos usos permitidos, coeficiente de aproveitamento, taxa de permeabilidade, de ocupação, gabaritos, dentre outros.

1.5.2.1 ZEIS de vazios e os instrumentos do Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade estabelece normas de ordem públicas e sociais que regulam o uso da propriedade urbana através de instrumentos que visem o bem-estar coletivo, proteção ambiental e segurança de posse. Pensando nisso, tendo em vista a viabilização do uso do instrumento de ZEIS de vazios e o incentivo de construção de empreendimentos de HIS, foi idealizada a articulação dos instrumentos contemplados na legislação, com intuito de potencializar seus resultados.

Essa integração, além de fomentar a função social da propriedade, cria um equilíbrio entre os interesses sociais e dos proprietários dos imóveis. Esses instrumentos devem ser dispostos no Plano Diretor Municipal. De acordo com o Ministério das Cidades (2009), tem-se:

- **Transferência do direito de construir:** poderá ser utilizada no caso de venda ou doação de algum imóvel em ZEIS para o poder público com a finalidade de implantação de equipamentos urbanos e comunitários, preservação do imóvel de interesse histórico ou programas de regularização fundiária, urbanização ou HIS. Neste caso, o proprietário terá o direito de construir seguindo a legislação urbanística de outra região ou poderá vender tal permissão.
- **Operação urbana consorciada:** esse instrumento, aliado às ZEIS, permite diversas possibilidades. Em suma, trata-se de uma iniciativa que envolve tanto o poder público quanto a iniciativa privada. O poder público delimita uma área passível de receber benefícios urbanísticos, então, através do pagamento das CEPACs¹⁰, a iniciativa privada utiliza o poder de contrapartida financeira para auxiliar o poder público a trazer as benfeitorias àquela área. Em troca, recebe permissões ou regalias pontuais em localidades que sejam de sua posse, podendo ser alteração da altura máxima de edificações, reordenamento da estrutura fundiária, índices, taxas, etc.

¹⁰ Certificado de Potencial Construtivo Adicional, instaurado no Art. 34 do Estatuto da Cidade.

- **Consórcio imobiliário:** esse instrumento está previsto no Art. 46 do Estatuto da Cidade, onde o proprietário transfere seu imóvel ao poder público que realiza as construções e reformas, após a realização das obras, o proprietário recebe como pagamento unidades imobiliárias urbanizadas, no valor que foi cedido.
- **Outorga onerosa do direito de construir:** esse instrumento é basicamente a permissão de construção acima do coeficiente estabelecido pelo Plano Diretor Municipal mediante pagamento. No sentido de utilizar junto com as ZEIS, funciona tanto com a destinação do pagamento para a produção de HIS, quanto para isentar os empreendimentos de HIS desse pagamento.
- **Parcelamento, edificação e utilização compulsórios:** tais instrumentos são utilizados nos casos em que as propriedades não têm atendido com a função social, podendo estas serem adequadas para uso habitacional de interesse social, prevendo que estas áreas são urbanizadas e tendem à atender as demandas habitacionais das cidades de formas efetivamente mais velozes.
- **Direito de Preempção e Desapropriação:** o primeiro instrumento é regulamentado pelos Art. 26 a 28, e permite o poder público a ter preferência na aquisição de um imóvel urbano que esteja à venda pela iniciativa privada quando o município necessitar de área para implantação de HIS ou realização de regularização fundiária. Já a desapropriação, permite que o poder público contraia o domínio de uma propriedade particular.

A ZEIS como ela é

1.6 Os principais obstáculos como um instrumento para o direito à cidade

A ZEIS tem enfrentado uma série de desafios, tanto técnicos quanto políticos, que podem variar consideravelmente entre diversos municípios. Entre esses desafios técnicos, há questões que influenciam o êxito do instrumento, mesmo em cenários político-econômicos favoráveis.

A própria natureza da ZEIS pode levantar dúvidas sobre sua permanência ou temporariedade, e a abordagem após a sua implementação apresenta complexidades. O Estatuto da Cidade e suas publicações subsequentes não oferecem diretrizes inequívocas, especialmente para a categoria de ZEIS de Regularização.

Diversas perspectivas surgem sobre essa questão:

- **Temporariedade:** A ZEIS pode retroceder à precariedade se não houver um rigoroso controle da ocupação, tornando-a suscetível a fatores que possam prejudicar sua estabilidade social (MATTOS, 2017).
- **Gentrificação:** A incorporação legal da área regularizada e urbanizada ao mercado pode resultar em gentrificação, provocando mudanças no perfil socioeconômico dos moradores e impactando negativamente a população original (MAUTNER, 1999).
- **Permanência como ZEIS:** Alguns argumentam que a manutenção da ZEIS exige investimento contínuo do poder público, incluindo a preservação de equipamentos públicos, padrões de urbanização e garantia de qualidade habitacional (AMORE, 2013).

Essas perspectivas ilustram a complexidade da situação e a necessidade de abordagens criteriosas para garantir a sustentabilidade e a satisfação das demandas das ZEIS após a sua implementação.

Além disso, enquanto não houver uma transformação substancial na dinâmica de produção e apropriação do espaço urbano, a informalidade persistirá, e a demanda por novas ZEIS continuará emergindo. Maricato (2009) enfatiza a importância de abordar as questões estruturais subjacentes à desigualdade e à precariedade

habitacional para interromper esse ciclo de reprodução da informalidade e alcançar soluções mais eficazes para as necessidades das populações de baixa renda.

Em termos gerais, as definições associadas às ZEIS nem sempre são autoexplicativas, muitas vezes carecendo de medidas subsequentes, como detalhamentos e regulamentações (SANTOS JR; MONTADON, 2011, p.38). Isso é frequentemente realizado por meio dos planos diretores. Embora muitos planos incluam a ZEIS - e, de fato, sua inclusão tenha aumentado, como aponta Amore (2013), com 81% dos planos incorporando o instrumento - poucos efetivamente o regulamentam dentro do mesmo documento (DENALDI, 2013; FERREIRA; MOTISUKE, 2007).

Em resumo, a falta de regulamentação adequada, o descumprimento de prazos, a intermitência da atuação do Estado, a não precedência dos Planos Locais de Interesse Social de desenvolvimento local, além de projetos mal realizados, interrompidos ou não integrados, a falta de criação de conselhos participativos das ZEIS, a procrastinação burocrática prejudicam a eficácia das ZEIS e a não criação de conselhos participativos das ZEIS, dificultam a concretização de seus objetivos de inclusão e regularização habitacional. A inclusão do instrumento nos Planos Diretores Municipais muitas vezes parece ser um ato de "cumprimento de protocolos", enquanto na prática, que deveria guiar a transformação da realidade, pouco se efetiva (AMORE, 2013).

Em síntese, a aplicação das ZEIS apresenta desafios tanto conceituais quanto administrativos, com suas maiores fragilidades frequentemente emergindo durante sua implementação.

Ademais, outro fator que compromete a eficácia das ZEIS é a distorção da participação popular. Como discutido por Amore (2013, p.254), "os encontros, com pauta definida e hora marcada, mascaram a 'verdadeira' participação nos processos de planejamento urbano"

Adicionalmente, em diversas prefeituras e administrações locais, o patrimonialismo pode se traduzir em uma falta de comprometimento com a efetiva aplicação das leis e regulamentos que regem as ZEIS. Conforme indicado por Amore (2013), algumas autoridades podem experimentar um desconforto generalizado ao impor a função social da propriedade, temendo serem percebidas como expropriadoras de

terras ou geradoras de conflitos com proprietários. Esse receio pode resultar em uma aplicação seletiva ou condescendente das diretrizes das ZEIS, permitindo que terrenos subutilizados ou ociosos permaneçam sem intervenção, em detrimento das populações marginalizadas.

Essa situação torna-se evidente quando ocorrem negociações não transparentes ou acordos informais entre o poder público e os proprietários de terras, comprometendo a alocação adequada dos recursos e ações destinados às ZEIS. Amore (2013) também enfatiza a ausência de imposição de sanções pela ociosidade da terra, o que permite que os proprietários mantenham seus privilégios sem cumprir suas obrigações sociais.

Ademais, a fragilização das ZEIS pode ocorrer também devido a uma flexibilização inadequada dos critérios de uso do solo, abrindo espaço para o desenvolvimento de empreendimentos que não atendem às necessidades das comunidades vulneráveis. Conforme observado por Borrelli (2015), a manipulação de limites territoriais e textos legais, muitas vezes sob a influência de interesses patrimonialistas, pode desviar as ZEIS de seus propósitos originais, resultando em uma implementação que não promove verdadeiramente a inclusão social e não combate efetivamente a especulação imobiliária.

Num âmbito mais amplo, a fragilização das ZEIS reflete uma inversão de valores na abordagem da questão fundiária. Como apontado por Malvese (2015 apud Borrelli, 2015), a falta de aplicação rigorosa da lei e a ausência de penalidades podem fazer com que a propriedade da terra seja vista como um privilégio a ser mantido, ao invés de um recurso a ser mobilizado em prol do bem comum.

Para combater a fragilização das ZEIS e mitigar a influência do patrimonialismo, Maricato (2011 apud Amore, 2013) sugere a necessidade de revisar a estrutura e o conteúdo dos espaços participativos, garantindo maior representatividade e qualidade nas instâncias de tomada de decisão. Isso exige um compromisso em transformar esses espaços em ambientes verdadeiramente participativos e deliberativos, alinhados com os objetivos originais das ZEIS em promover a justiça social, à moradia digna e o direito à cidade para todos.

Em conclusão, a fragilização das ZEIS é uma expressão do patrimonialismo que pode comprometer sua eficácia na promoção da reforma urbana. A observância

dos princípios democráticos, a transparência nas negociações e a aplicação adequada das leis são fundamentais para evitar que os interesses individuais prevaleçam sobre o bem-estar coletivo e para garantir que as ZEIS cumpram seu papel de assegurar habitação adequada e inclusão social.

CAPÍTULO 2

EXEMPLOS DE APLICAÇÃO DAS ZEIS

Neste capítulo, é abordado os devidos estudos e experiências da aplicação de ZEIS empregadas em regiões com as especificidades características de cada região. Como base para esta pesquisa, foram utilizadas as experiências em Salvador - BA, Santos - SP e Fortaleza - CE, com objetivo de apreender sobre as experiências da realização desse instrumento de política urbana, estabelecido em tais localidades. Os respectivos usos e aplicações de ZEIS demonstram a importância das ações do instrumento para o amplo acesso ao direito à cidade, mesmo nos casos que não alcançaram sua efetividade. Além disso, cabe trazer exemplos da relevância da participação social durante toda execução das ações, além de garantir a aproximação entre a sociedade e a gestão pública, constituindo melhores resultados nas pesquisas e resultados.

2.1 Salvador

A cidade de Salvador, tem uma população de cerca de 2,4 milhões de habitantes (IBGE, 2022). Destes, segundo dados do IBGE de 2010, pouco mais de 50% da população soteropolitana vive em ZEIS, sendo que isso reflete em 20% do território de Salvador. No Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador – Lei Municipal 9.069/2016 - é possível identificar 234 ZEIS, posteriormente havendo complemento do Decreto 74/2020, que se refere à regulamentação e orientações para a implementação da Regularização Fundiária Urbana (Reurb), com ênfase nas regiões de interesse social e em áreas ocupadas de forma precária.

Salvador foi fundada em 1549, sendo a primeira capital do Brasil até o ano de 1763. A ocupação urbana foi marcada por diversas fases e transformações ao longo dos séculos. Foi uma das cidades pioneiras no processo de instituir a ZEIS, conforme afirma Espírito Santo, Gordilho Souza e Teixeira (2007). No final da década de 1970, sob a influência das demandas do movimento social urbano, que visavam a regularização e reconhecimento dos territórios, as autoridades locais se

empenharam para realizar estudos para estabelecer estratégias urbanísticas para as áreas de ocupação informal de população de baixa renda. Desta maneira, foi instituída a Zona Homogênea do Nordeste de Amaralina, através do decreto nº 5.403, de 17 de junho de 1978, que foi uma medida de ordenamento urbano que visa organizar o crescimento e a ocupação do bairro.

Os trabalhos realizados nessa área piloto resultaram no estabelecimento de parâmetros específicos de ocupação do solo, cujo objetivo principal era “proteger os assentamentos residenciais de baixa renda contra a atividade especulativa do solo urbano” (Espírito Santo, Gordilho Souza e Teixeira, 2007)

Em 1985, o Plano de Desenvolvimento Urbano de Salvador (PLANDURB), regulamentado pela Lei nº 3.525/1985, introduziu as Áreas de Proteção Sócio-Ecológica (APSE). Essas áreas representam uma subcategoria das Áreas Sujeitas ao Regime Específico (ASRE), conforme estabelecido pela Lei nº 3.377, de 23 de julho de 1984, que versava sobre o uso e ocupação do solo urbano. De acordo com o Anexo 1 do PLANDURB, as APSE são definidas como

Áreas de assentamentos consolidados, de população de baixa renda que, valorizadas pelo processo de transformação urbana, ficam suscetíveis a pressões que se refletem na expulsão dessa população, e que se caracterizam por: edificações de dimensões reduzidas; elevadas taxas de ocupação dos terrenos; utilização de materiais de construção de baixo valor econômico; vias de circulação e sistema de infra-estrutura precários (SALVADOR, 1985).

A partir de então, a Lei nº 3.592/1985, promulgada posteriormente, dispôs sobre o dimensionamento e delimitação de forma preliminar de 33 (trinta e três) APSE. O principal objetivo dessa Lei, de acordo com o artigo 2º é garantir a permanência da população residente nos assentamentos consolidados de baixa renda e melhorar as condições de vida destes (SALVADOR, 1985).

Posteriormente, em 2004, a questão foi retomada durante a revisão do PLANDURB, conforme estabelecido na Lei nº 6.586, de 3 de agosto de 2004. No entanto, neste momento, as Áreas de Proteção Sócio-Ecológica (APSE) receberam uma nova designação, passando a ser denominadas como Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS).

Foi possível notar um aprimoramento no instrumento. Enquanto as APSE têm um foco mais amplo que abrange preocupações socioecológicas, segundo Espírito

Santo, Gordilho Souza e Teixeira (2007), em síntese, as AEIS são especificamente voltadas para melhorar as condições sociais e econômicas das populações de baixa renda em áreas urbanas.

Além das 34 áreas¹¹ já consideradas APSE, o PLANDURB ainda enquadrou 45 novas áreas em regime especial de AEIS, totalizando 79 AEIS (ESPÍRITO SANTO, et al, 2007).

A Secretaria Municipal da Habitação (Sehab) de Salvador é a principal responsável pelas questões habitacionais naquela cidade. Segundo Espírito Santo, Gordilho Souza e Teixeira (2007), até 2005, seu foco principal era a regularização fundiária de assentamentos de baixa renda em terrenos públicos. A partir desse ano, houve uma mudança significativa, com a valorização da participação popular e o entendimento de que a qualidade da moradia está intrinsecamente ligada à melhoria das condições do local - infraestrutura, mobilidade e a disponibilidade de equipamentos comunitários. Essa transformação resultou na criação da Política Habitacional de Interesse Social (PHIS/Salvador), em 2008, quando houve uma revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - PDDU, através da Lei nº 7.400/2008. Esta nova organização buscava “viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada, moradia digna e sua posse, aos serviços públicos essenciais e equipamentos sociais básicos” (SALVADOR, 2008).

Além disso, a Sehab reintroduziu a discussão sobre as ZEIS como um instrumento essencial para essa nova política habitacional, permitindo a inclusão de novos assentamentos e a possibilidade de incorporar futuras áreas por meio de legislação municipal. Então, houve a implementação do instrumento a partir das seguintes categorias:

I - ZEIS I - corresponde aos assentamentos precários, situados em terrenos de propriedade pública ou privada, nos quais haja interesse público em promover a regularização urbanística e fundiária;

II - ZEIS II - corresponde à edificação ou conjunto de edificações deterioradas, ocupadas predominantemente sob a forma de cortiços ou habitações coletivas, localizados em regiões com infraestrutura urbana consolidada, nos quais haja interesse público em promover a regularização edilícia, sua reutilização e a regularização da propriedade das unidades imobiliárias, destinando-as à Habitação de Interesse Social, HIS;

¹¹ Constavam 33 (trinta e três) APSE's na Lei nº 3.592, de 16 de novembro de 1985, e 01 (uma) na Lei nº 3.551 de 29 de outubro de 1985.

III - ZEIS III - corresponde aos terrenos não edificados, aos imóveis subutilizados ou não utilizados e às edificações desocupadas ou em ruínas, localizados em áreas dotadas de infraestrutura e adequadas à ocupação, nos quais haja interesse público na implantação de Habitação de Interesse Social, HIS;

IV - ZEIS IV - corresponde aos assentamentos precários ocupados por população de baixa renda, localizados em áreas de preservação permanente ou inseridos em Unidades de Conservação, nos quais haja interesse público em promover os meios para a regularização fundiária e urbanística e recuperação ambiental, considerando a legislação vigente;

V - ZEIS V - corresponde aos assentamentos de população remanescente de quilombos e comunidades tradicionais vinculadas à pesca e mariscagem, localizados em áreas públicas ou privadas, nos quais haja interesse público em promover a regularização fundiária e urbanística, recuperação ambiental e medidas necessárias à manutenção das suas tradições e cultura. (SALVADOR, 2008)

Para a regularização das ZEIS foi adotado uma metodologia participativa entre a comunidade e os responsáveis técnicos do Poder Público, a fim de elaborar o Plano de Regularização das ZEIS. Esse Plano deverá ser constituído por 03 (três) planos específicos: Plano de urbanização, Plano de Regularização Fundiária e Plano de Ação Social e de Gestão Participativa (SALVADOR, 2008).

O **Plano de Urbanização** deve incluir a delimitação das ZEIS, um diagnóstico abrangente da área que engloba análises físicas, ambientais e socioeconômicas, um cadastro das edificações e espaços públicos existentes, projetos urbanísticos para melhorias, identificação de imóveis para remoção e áreas de realocação, legislação urbanística culturalmente aceitável, diretrizes para parcelamento, uso do solo e edificações, instrumentos de Política Urbana, e um sistema de aprovação e monitoramento de projetos.

O **Plano de Regularização Fundiária** será elaborado com a integração das ações de regularização urbanística e deve incluir, pelo menos: o levantamento e caracterização das situações de irregularidade fundiária e jurídica, a definição dos critérios para identificar os imóveis a serem regularizados e a aplicação dos instrumentos necessários para efetivar a regularização.

O **Plano de Ação Social e de Gestão Participativa**, que precede e acompanha as etapas dos planos de urbanização e regularização fundiária, deve abranger, no mínimo, os seguintes aspectos: diagnóstico socioeconômico da população, levantamento de informações sobre representantes do movimento social e organizações não governamentais locais, definição de estratégias de mobilização

comunitária, cooperação intergovernamental, formação de Comissões de Regularização, estímulo à auto-organização e cooperação dos moradores, fontes de recursos para intervenções e identificação de oportunidades de trabalho e geração de renda.

Ao todo, foram aprovadas 116 áreas de ZEIS.

Atualmente, o plano vigente foi estabelecido pela Lei nº 9.069/2016, e mantém um expressivo olhar para as ZEIS, alinhando-se aos objetivos do Plano de 2008. No entanto, esse plano ampliou significativamente o número de áreas delimitadas, agora totalizando 234 ZEIS, quase o dobro do que havia anteriormente. Além disso, nota-se a inclusão ZEIS de terrenos vazios e de vazios construídos.

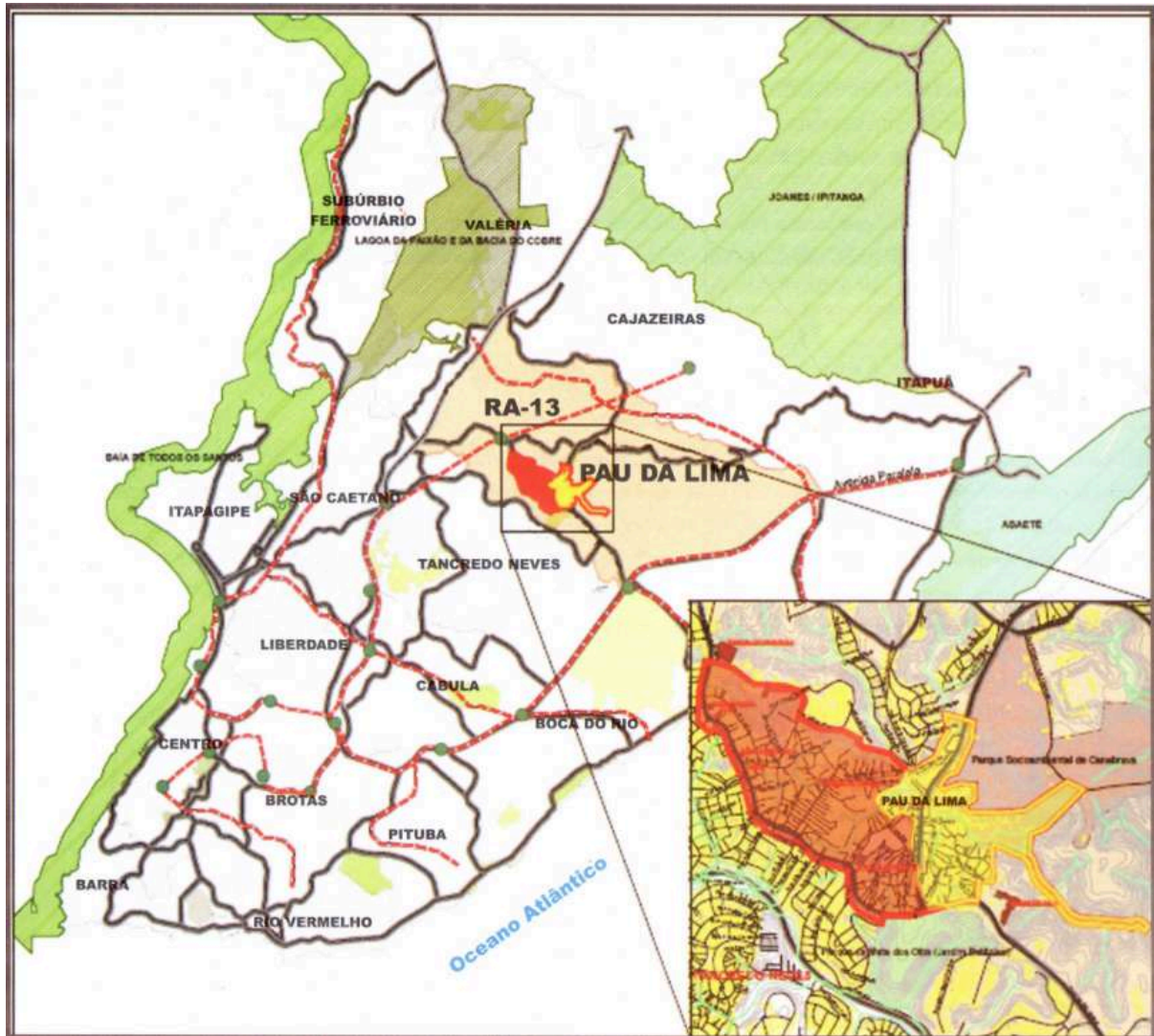
Vieira Lima, Oliveira e Galindo (2021) trouxeram uma importante reflexão e análise quanto ao PDDU aprovado em 2016. Em síntese, apesar de o município não ter promovido uma ação direta para desconstituir ou excluir áreas das ZEIS, observa-se um aumento contínuo no número de áreas demarcadas como ZEIS a cada revisão do PDDU. No entanto, isso é questionado devido à ênfase dada pelo macrozoneamento e instrumentos que atraem o mercado imobiliário, como a Operação Urbana Consorciada (OUC) e a Transformação Urbana Localizada (TUL)¹². Embora esses instrumentos não tenham sido aplicados de forma efetiva em Salvador, a sobreposição com áreas de ZEIS deixa espaço para processos de gentrificação e despossessão, principalmente afetando as comunidades próximas às principais vias de transporte.

Para esta pesquisa, foram selecionadas três áreas de ZEIS para análise e estudo. São elas: São Marcos, Nova Constituinte e Bairro da Paz.

¹² “Por meio do decreto n. 30.799/2019 foi regulamentada a Transformação Urbana Localizada (TUL), um instrumento previsto no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador Lei n. 9.069/2016 (PDDU), que tem o objetivo de incentivar a urbanização, reurbanização e requalificação das áreas públicas ou privadas, nas proximidades das estações dos sistemas de transporte de alta e média capacidade. Os novos empreendimentos e suas contrapartidas facilitarão os acessos aos terminais, além de promover o desenvolvimento e melhorar os serviços nessas áreas.” (SALVADOR, 2020)

São Marcos

Figura 4: Mapa de localização de São Marcos, em Pau de Lima



Fonte: Plano Participativo de Bairro - Comunidades de Baixa Fria e Baixa de Santa Rita, SALVADOR, 2008.

São Marcos surgiu como uma ocupação irregular originada a partir do bairro Pau de Lima. Um estudo conduzido por Teixeira, Serra e Rocha (2017) investigou essa localidade. Durante uma entrevista com o representante da AMPLI (Associação dos Moradores de Pau da Lima), entidade que também atende São Marcos, foi ressaltado que o bairro carece de um plano urbanístico ou de ordenamento relacionado às ZEIS. Além disso, conforme apontado pelo representante, não

existe um diálogo estabelecido entre a comunidade e as autoridades públicas em relação a essa questão.

O representante da Associação disse ainda que existia um projeto em andamento em 2016, que é o PAT-Prossanear (Programa de Assistência Técnica ao Prossanear - Programa de Saneamento Básico para População de Baixa Renda), ou seja, este projeto tem como principal motivação a expansão dos serviços de saneamento básico para comunidades de baixa renda que vivem em condições precárias e áreas de risco, visando a melhoria das condições de vida e da saúde pública dessas populações. Esse projeto foi previsto no Plano Participativo de Bairro: Recuperação Socioambiental das Comunidades de Baixa Fria e Baixa de Santa Rita, em 2008.

De acordo com o Plano supracitado (2008), adotou-se uma abordagem que incluía a reorganização da localidade através da criação de vias estruturantes, requalificação de áreas existentes e a construção de novas, reassentamento em habitações mais seguras, recuperação ambiental de áreas degradadas, preservação de cursos d'água, acessibilidade aos serviços públicos e transporte coletivo, implantação de equipamentos comunitários e espaços de lazer, regularização fundiária, infraestrutura de drenagem, água, esgoto, energia elétrica, iluminação pública e coleta de resíduos.

As obras no bairro continuam. Pesquisas realizadas ao longo do tempo demonstram que a região está evoluindo tornando-se alvo de investimentos significativos por parte das autoridades públicas. Ainda em 2023 há projetos do programa Morar Melhor em andamento.

[...] realiza intervenções nas residências precárias com a requalificação das unidades, recuperando os componentes estéticos de forma que possibilite aos moradores um maior conforto. Além disso, melhora as condições sanitárias das habitações contempladas pelo programa, promovendo maior salubridade nas edificações. (SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA E OBRAS PÚBLICAS DE SALVADOR, 2018)

Segundo a Secretaria Municipal de Infraestrutura de Salvador (2023), foram anunciadas a reforma de 100 casas a partir de março do mesmo ano.

A pesquisa de Teixeira, Serra e Rocha (2017) indica que outro programa promovido no bairro é o “Casa Legal”. Ou seja, um programa de regularização fundiária. “O

Casa Legal é um programa que foi criado pela Prefeitura de Salvador em 2013 para regularizar a situação das pessoas que têm casa em áreas do Município.” (SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA E OBRAS PÚBLICAS DE SALVADOR, 2016).

No entanto, vale ressaltar que um dos principais obstáculos enfrentados para avançar com o programa reside na dificuldade do próprio poder público em obter informações precisas sobre as áreas sob jurisdição municipal ou estadual. Isso acaba por limitar a participação de alguns residentes no programa. Além disso, cita-se também a ausência da menção do instrumento ZEIS nestas questões, ou sobre o bairro possuir essa delimitação (TEIXEIRA, SERRA E ROCHA, 2017).

Nova Constituinte

A ocupação de Nova Constituinte teve início por volta de 1988, localizada no Subúrbio Ferroviário de Salvador. Desde então, o bairro vem enfrentando uma série de desafios, como a degradação do meio ambiente, a falta de infraestrutura e a exclusão social.

Segundo o estudo conduzido por Teixeira, Serra e Rocha (2017), durante a entrevista com o representante da Associação de Moradores de Nova Constituinte, foi constatado que a comunidade está ciente da existência da ZEIS. Eles participaram ativamente da elaboração do Plano de Bairro Participativo.

O plano de bairro, como ideário, tem como objetivo instrumentalizar o poder público para realizar intervenções mais efetivas e focalizadas nas ZEIS, onde se manifesta e domina a pobreza em suas distintas formas de precariedade às quais estão submetidos os segmentos de população excluídos dos benefícios econômicos e sociais. (SOUZA, 2010, p. 10)

Segundo Souza (2010), o Plano foi estruturado em quatro etapas: a primeira envolveu o desenvolvimento do Plano de Sensibilização e Mobilização Popular, focando na estratégia para garantir a participação e envolvimento dos moradores. Na segunda etapa, foi elaborado o Plano Urbanístico, com ênfase na identificação

e priorização dos problemas a serem abordados por ordem de importância. A terceira etapa incluiu a criação de Indicadores para o Estatuto do Bairro, incorporando ferramentas de avaliação e parâmetros que traduzem de forma concisa as descobertas em valores mensuráveis. Na quarta etapa, ocorreu a síntese do processo de construção da Metodologia de Elaboração de Planos de Bairro, que abrangeu a disseminação das práticas sociais, lições aprendidas e ensinamentos adquiridos durante o processo, com o objetivo de compartilhar experiências e promover o aprendizado conjunto entre os grupos sociais de Nova Constituinte e outros envolvidos no projeto.

No entanto, como retratado na pesquisa de Teixeira, Serra e Rocha (2017), o representante da Associação de moradores enfatizou que a ZEIS não abrange toda a extensão do bairro, sendo delimitada apenas em uma parte dele.

Rebouças (2019) aborda que no ano de 2007, a região passou por intervenções urbanísticas financiadas pelo PAC. Essas intervenções incluíram melhorias habitacionais, a construção de novas unidades de habitação e a modernização das redes de esgoto, drenagem, energia elétrica e iluminação pública, bem como a construção de equipamentos sociais. No entanto, é importante destacar que esse projeto não foi desenvolvido em colaboração com o plano de bairro existente. A autora aborda ainda que o projeto do PAC foi concebido previamente pela Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER) e foi implementado sem consulta prévia aos moradores, à Prefeitura ou à equipe que trabalhava no plano de bairro. As obras começaram mesmo enquanto o plano de bairro estava em andamento. Essa falta de diálogo entre as autoridades estaduais e municipais não era um problema exclusivo da Nova Constituinte, mas uma questão recorrente que afetava várias áreas e órgãos de ambos os níveis de governo.

Quanto às habitações, assim como São Marcos, Nova Constituinte também participa do projeto municipal “Morar melhor”, que como dito anteriormente, realiza intervenções em habitações precárias, requalificando-as esteticamente e melhorando suas condições sanitárias para proporcionar maior conforto e salubridade aos moradores.

Teixeira, Serra e Rocha (2017) discutem a grave questão habitacional no bairro, onde mais de 500 famílias residem em condições precárias, incluindo construções vulneráveis, como casas de papelão e taipa, localizadas em áreas de risco. Os autores abordam que existem planos para a construção de aproximadamente 298 novas habitações, mas ainda não há um prazo definido para sua realização. Além disso, cerca de 100 famílias têm recebido auxílio de aluguel social por nove anos e estão reivindicando a construção de suas próprias moradias.

Diante os inúmeros problemas que assolam a população de Nova Constituinte, Teixeira, Serra e Rocha (2017) trouxeram que

“ocorreram diversas mudanças significativas no bairro desde 2008, dentre elas pode-se destacar a construção de seis ruas, além de mais doze que estão em construção; a construção de uma quadra poliesportiva, de uma escola de educação infantil e uma escola de ensino fundamental e uma praça.”

Em relação à regulamentação do bairro como ZEIS, o representante da Associação mencionou na pesquisa supracitada, que eles continuam lutando por essa designação, embora lamentavelmente não haja interesse em concretizá-la.

Bairro da Paz

Segundo Teixeira, Serra e Rocha (2017), em 1982, os moradores do Bairro da Paz começaram um movimento de resistência ao ocupar uma área valiosa na Avenida Paralela, alvo de especulação imobiliária. Após enfrentarem forte oposição do governo, foram realocados para outras regiões de Salvador, como Fazenda Coutos 3, resultando em conflitos com a polícia. Embora a ocupação das Malvinas tenha sido criminalizada na mídia e por supostos proprietários, atualmente, o Bairro da Paz abriga mais de 50 mil habitantes, com comércio adequado, mas ainda enfrenta desafios de infraestrutura.

Na pesquisa realizada pelos autores supracitados, durante uma entrevista com um representante do Conselho de Moradores do Bairro da Paz, foi declarado que não existem planos ou regulamentos que incluam a previsão do instrumento ZEIS, e também não há uma delimitação que abranja todo o bairro como área de ZEIS. Afirma-se ainda que, houve atuação do poder municipal na construção de duas

escolas de ensino fundamental e um projeto para uma escola de ensino médio. Além disso, a atuação do Programa Morar Melhor, que fez as reformas cabíveis nas habitações que necessitavam (até cinco mil reais), e a restauração da Bacia das Mangabeiras e Rio Jaguaribe. Esse projeto, assim como a região de Nova Constituinte, também foram realizados pela CONDER de forma similar a região anterior, sem um estudo de impacto socioambiental.

Teixeira, Serra e Rocha (2017) afirmam que desde 2008 o bairro vem passando por inúmeras mudanças, principalmente na economia e educação, devido ao aumento do poder aquisitivo dos moradores e do nível de escolaridade, com maior número de pessoas com nível superior. Houve também a implantação de faculdades e instituições de pré-vestibular no entorno do bairro. Em relação à infraestrutura, houve a atuação na pavimentação e na rede de esgoto. Segundo a pesquisa, embora houvesse avanços na localidade, notou-se que em relação à moradia, houve poucos avanços, ainda há insegurança jurídica da posse das residências, visto que não aconteceu uma regularização fundiária dessas habitações.

Considerações

Tomando em consideração todas as informações destacadas na pesquisa realizada por Teixeira, Serra e Rocha (2017), podemos resumir esses dados de forma concisa.

Nenhuma das comunidades analisadas incorpora o instrumento ZEIS em seus estatutos ou regulamentos de bairro. Além disso, esse instrumento não é mencionado em projetos privados que foram desenvolvidos nessas áreas, os quais são implantados sem considerar tal regulamentação urbanística.

Em relação aos avanços obtidos pelas comunidades desde 2008, no Bairro da Paz pode-se notar progressos na economia, educação e infraestrutura, mas os avanços na construção de moradias foram menos expressivos devido à falta de regulamentação adequada. Com isso, cabe refletir ainda sobre a segurança jurídica das habitações, que variam entre as comunidades. Em São Marcos, parte da comunidade considera suas residências como suas, mas outra parte tem receios de perda. Em Nova Constituinte, os moradores têm um sentimento de

posse fortalecido por um termo de concessão de uso desde 2008. Essas duas últimas regiões compartilham semelhanças na construção irregular de habitações em locais de risco, como áreas próximas a canais de água, rios ou encostas.

Salienta-se que a participação da comunidade de Nova Constituinte teve papel fundamental para aplicação do instrumento ZEIS, principalmente para elaboração do Plano de Bairro participativo. Em São Marcos, embora tenha havido intervenção do Projeto Pat-Prosaneer, não há Plano de Bairro, limitando a participação da comunidade. Além de não haver uma participação popular nas intervenções do bairro São Marcos, este foi limitado também no processo de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador.

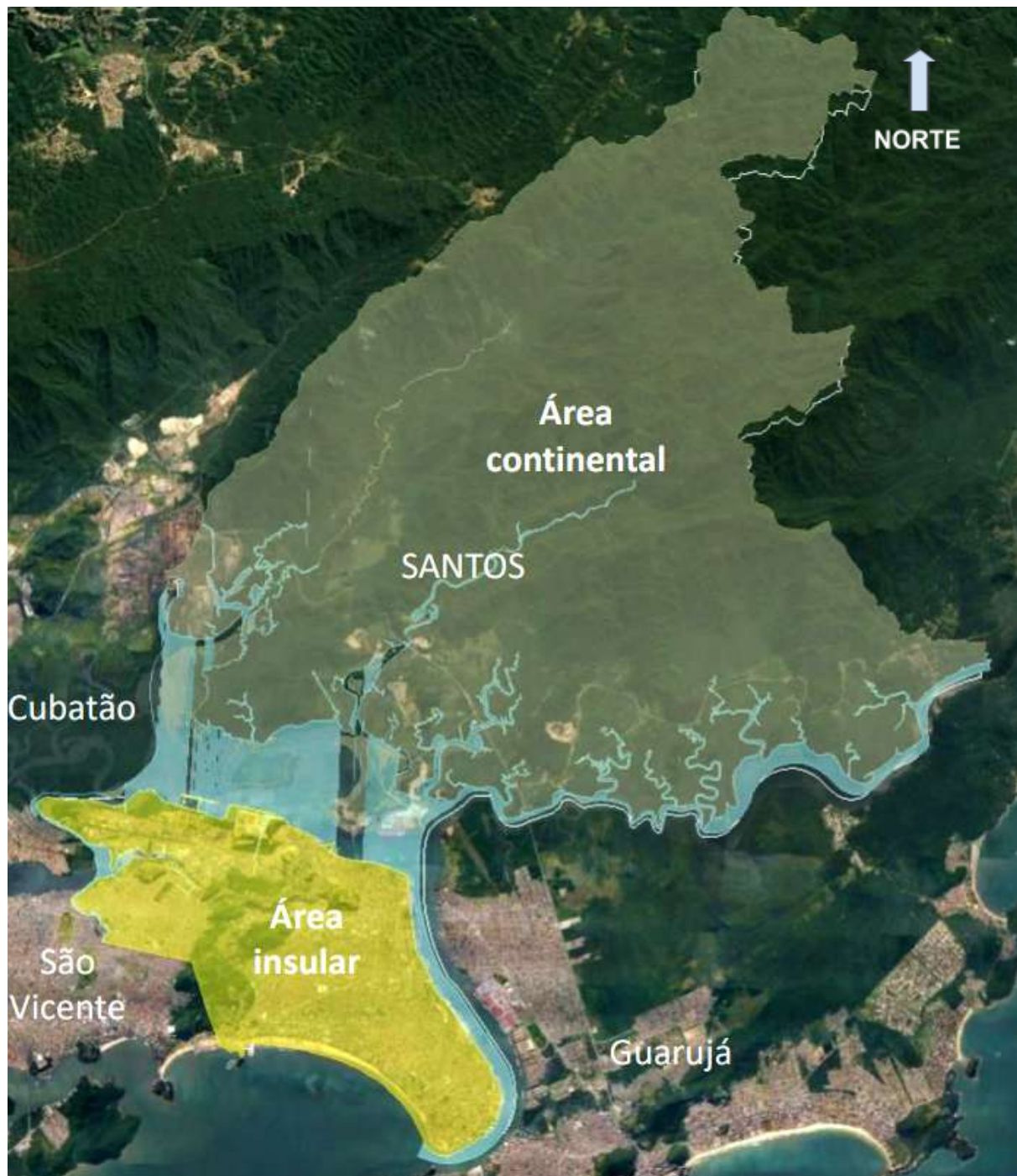
Por fim, a similaridade entre todas as comunidades é justamente na limitação da administração pública em proporcionar a regularização fundiária, restringindo-se apenas na emissão de títulos aos seus habitantes.

Em conclusão, a pesquisa destaca a diversidade de situações nas comunidades estudadas em relação à ZEIS, mostrando que cada uma enfrenta desafios e avanços específicos. A falta de conhecimento sobre o Plano Diretor e a variação na segurança jurídica das habitações são questões importantes a serem abordadas nas políticas públicas urbanas. Além disso, a participação comunitária nas decisões sobre o desenvolvimento urbano é fundamental para garantir o atendimento das necessidades locais.

2.2 Santos

Santos está localizada na região litorânea de São Paulo. Compondo a Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), que inclui outros oito municípios. A cidade é dividida em duas porções distintas: uma parte insular, com apenas 39,4 km², localizada na Ilha de São Vicente, e uma parte continental com 231,6 km². Notavelmente, cerca de 150 km² dessa área continental são reservados para a preservação ambiental. Curiosamente, a porção insular, que abriga apenas 14,54% da área total da cidade, concentra cerca de 99% da população de Santos, conforme dados populacionais. Por essas e outras questões, Santos se destaca pela geografia singular e os inúmeros desafios de âmbito habitacional.

Figura 5: Perímetro de Santos/SP



Fonte: SANTOS, 2019.

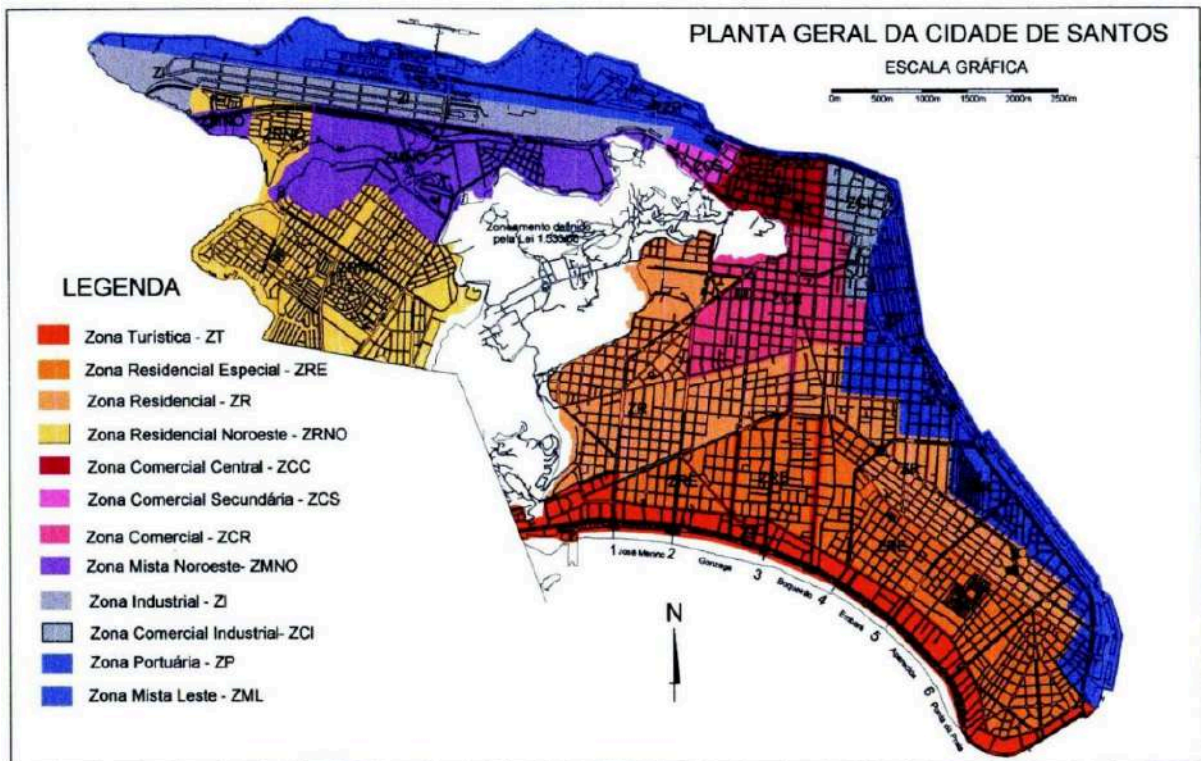
O desenvolvimento de Santos se deu a partir de diversos fatores em diferentes épocas. A princípio, no início do século XX, Spinola (2010) afirma que o crescimento aconteceu devido às atividades portuárias e ao ciclo cafeeiro. Posteriormente, através do investimento em saneamento, em 1903 e a

urbanização da orla marítima em 1938, a região tornou-se um destino de lazer e turismo para a população do interior de São Paulo. A instalação do polo industrial de Cubatão após 1940, junto com a construção da Rodovia Via Anchieta, que se conectava à capital paulista, gerou um novo surto de crescimento econômico e populacional (SPINOLA, 2010). A autora ainda afirma que esse período também viu a exploração de produtos derivados do petróleo pela Refinaria Presidente Bernardes de Cubatão (RPBC), de propriedade da União Federal - Petrobras, inaugurada em 1955, e a produção de aço pela Companhia Siderúrgica Paulista (COSIPA) em 1959. Santos se tornou um importante polo regional, atendendo às necessidades de insumos industriais da economia do estado e da região (SPINOLA, 2010).

Face a urgência que o acelerado crescimento trazia ao município, as soluções que estavam sendo implementadas nos grandes e médios centros urbanos na década de 1960, com o surgimento do BNH – Banco Nacional de Habitação, eram as produções maciças de conjuntos habitacionais em áreas periféricas (SANTOS (Município), 2023). Com isso, houveram a construção de dois projetos.

Segundo um documento publicado, o diagnóstico preliminar do Plano Municipal de Habitação (2023), na década de 1960, Santos passou por mudanças urbanas e jurídicas. Em 1964, o Conselho Municipal de Planejamento (COPLAN) foi criado, com a primeira Câmara consultiva de Planejamento, composta por 26 representantes de várias entidades e órgãos públicos. Seu papel incluía opinar sobre o Plano Diretor e o Plano Regional. Em 1968, o 1º Plano Diretor foi publicado, disciplinando questões de parcelamento do solo (SANTOS, 2023). O uso residencial foi proibido no Centro, levando a uma redução da pressão imobiliária nessa área e um aumento nas Zonas Residencial e Turística, com índices urbanísticos elevados. Porém, houve também uma redução de gabarito e da taxa de ocupação.

Figura 6: 1º Plano Diretor Físico de Santos, disposto na Lei nº 3.529, de 16 de abril de 1968 e leis complementares



Fonte: Carriço, J.M. (2002, p.153).

Segundo o diagnóstico preliminar do Plano Municipal de Habitação (SANTOS, 2023), na década de 1970, a ocupação em áreas de morros foi regulamentada pela Lei nº 3.533 e pelo Decreto-Lei nº 114. O reconhecimento técnico e político dessa área como cidade formal tornou-se urgente, dada a chegada de muitos moradores de baixa renda, acarretando na intensificação da prática de autoconstrução em uma área repleta de restrições geológico-geotécnicas e ambientais que ainda não tinham diretrizes específicas.

Ainda na década de 1970, conforme o documento publicado pelo município de Santos (2023), houve a elaboração de um extenso Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), composto por

“Extensos diagnósticos, análises dos impactos de leis anteriores, inclusive de densidade demográfica por região e verticalização. A partir destes diagnósticos, se direcionavam as soluções para os problemas urbanísticos relacionados à habitação, mobilidade urbana, uso do solo e saneamento.” (SANTOS, 2023)

A tipologia técnica deste plano, sem dúvida, destacava-se por estar à frente de seu tempo. Isso se evidenciava especialmente pela participação expressiva da população na sua elaboração, dando origem aos primeiros movimentos populares significativos em prol da habitação (SANTOS, 2023). No entanto, apesar de não ter sido aprovado, o plano contribuiu significativamente para o desenvolvimento e aprimoramento do planejamento urbano.

Na década de 1980, leis municipais pontuais, como a Lei nº 21 de 1984 e a Lei nº 174 de 1986, modificaram o Plano Diretor para acomodar as crescentes demandas dos incorporadores imobiliários, ou seja, com o avanço da tecnologia, permitiu-se uma maior verticalização e taxa de ocupação dos terrenos, além de outras diretrizes (SANTOS, 2023). Dado o momento e a intensificação da participação popular, conforme Santos (2023), no cenário nacional, levou à inserção da política de habitação e urbana na Constituição Federal de 1988.

Após a Constituição de 1988, conforme o documento supracitado (SANTOS, 2023), a função social da propriedade focou-se no acesso à moradia e benefícios urbanos. No entanto, a pressão do grupo político conhecido por "Centrão", levou à regulamentação federal, contrariando a busca por uma política autoaplicável dos movimentos sociais. O artigo incluído na Constituição estabeleceu o princípio da reserva de plano, atribuindo ao plano diretor a definição de questões urbanas, incluindo o regime da propriedade urbana. O diagnóstico preliminar do Plano Municipal de Habitação (SANTOS, 2023) afirma que Santos iniciou sua política urbana e habitacional em conformidade com a Constituição de 1988. Planos e programas municipais, como o Plano Preventivo de Defesa Civil (PPDC), Programa de Obras Públicas, Programa de Saneamento Ambiental, Programa de Planejamento, Controle e Orientação da Ocupação Urbana e o Programa Habitacional para os Morros, foram implementados na Macrozona Morros e Macrozona Noroeste a partir de 1989 (SANTOS, 2023).

Na década de 1990, foram estabelecidos alguns decretos de suma importância para o município. Por meio da Lei nº 810, de 12 de dezembro de 1991 e nº 1759, de 30 de setembro de 1992, foi criado o Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular - FINCOHAP, para promover programas habitacionais de interesse social, priorizando populações de baixa renda em áreas degradadas e de risco (SANTOS, 2023).

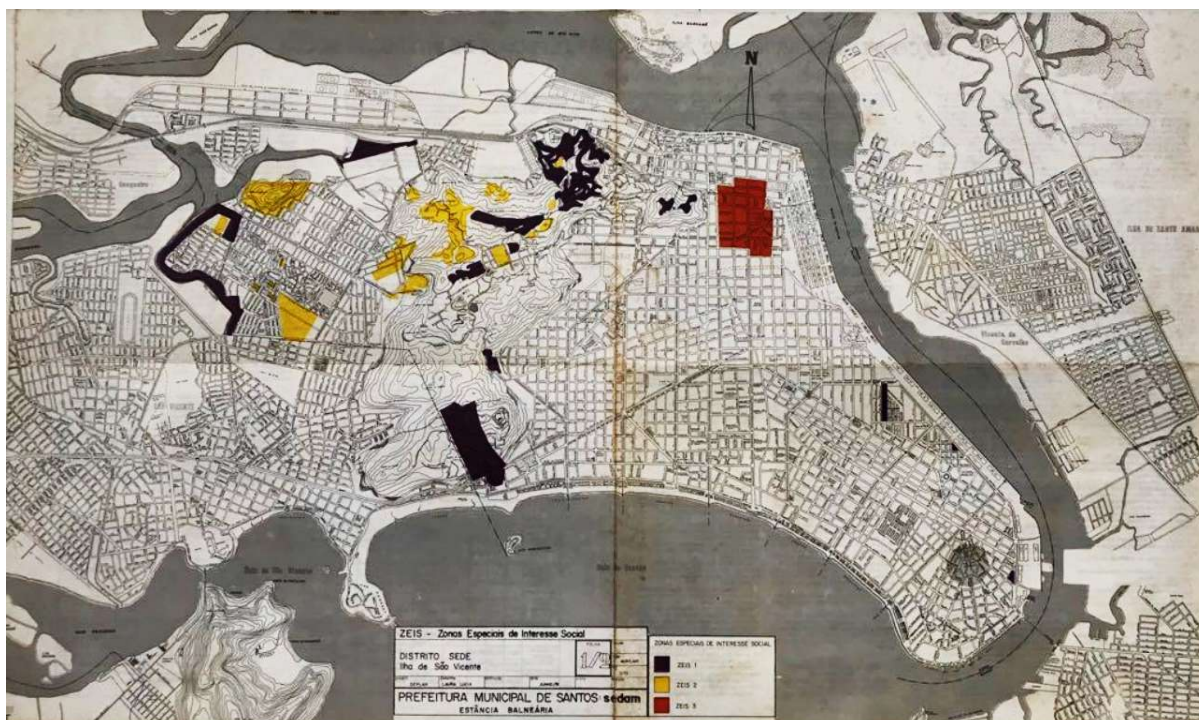
Ainda em 1991, a Lei nº 817, de 18 de dezembro, estabeleceu o Conselho Municipal de Habitação - CMH, composto por representantes de órgãos públicos, sociedade civil e população, junto com seus respectivos suplentes. No ano seguinte, as ZEIS foram oficialmente criadas pela Lei Complementar nº 53, de 13 de maio de 1992 (SANTOS, 2023), conforme figura 6 (anexo II). Que dispôs da seguinte classificação, conforme o artigo 2º:

I - Zonas Especiais de Interesse Social 1 - ZEIS 1, áreas públicas ou privadas ocupadas espontaneamente, parcelamentos/loteamentos irregulares e/ou clandestinos, incluindo casos de aluguel de chão, habitados por população de baixa renda familiar, onde exista interesse em se promover a regularização jurídica da posse, a legalização do parcelamento do solo e sua integração à estrutura urbana;

II - Zonas Especiais de Interesse Social 2 - ZEIS 2, terrenos não edificadas, subutilizados ou não utilizados, que por sua localização e características sejam de interesse para implantação de programas habitacionais de caráter popular;

III - Zona Especial de Interesse Social 3 - ZEIS 3, área com concentração de habitação coletiva precária de aluguel (cortiços) onde haja interesse de se promover programas e projetos habitacionais destinados prioritariamente à população de baixa renda familiar moradora da área.” (SANTOS, 1992)

Figura 7: 1ª Planta das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS - 1992 (lê-se em azul as ZEIS 1, em amarelo as ZEIS 2 e em vermelho as ZEIS 3.)



Fonte: SEDURB, 1992 apud SANTOS, 2023, p. 25.

Essa modalidade de zoneamento especial concentrou-se em abordar o problema habitacional, visando atender às demandas da população de baixa renda. Desde a implementação da lei de ZEIS, estabeleceu-se a proibição da demarcação dessas zonas na região próxima à orla da praia (BARROS; FEITOSA; KLINK, 2022). Isso formalizou a segregação das camadas de alta renda, que historicamente ocupavam essa área desde a primeira metade do século XX, quando foram abertas duas importantes vias de ligação entre o centro e a praia (BARROS; FEITOSA; KLINK, 2022).

Dique da Vila Gilda

Diante da evolução crescente do município, como era de se prever, houve com ela um crescimento populacional significativo, o qual, foi muito mais rápido do que a capacidade de fornecer moradia, resultando em uma realidade preocupante.

Spinola (2010) acentua que os terrenos próximos à orla marítima, foram valorizados no mercado imobiliário, devido à excelente infraestrutura. A dinâmica de ocupação desordenada levou à formação de favelas em manguezais e áreas de preservação ambiental, ou seja, nas zonas mais afastadas das praias, principalmente em morros, com inúmeras fragilidades e riscos. Além disso, influenciou também na deterioração do centro histórico, promovendo o surgimento de cortiços (SPINOLA, 2010).

Figura 8: Áreas precárias e habitações em condições de fragilidade, no Dique da Vila Gilda, em Santos/SP



Fonte: CARRIÇO; MAZIVIERO, 2021.

Como dito anteriormente, segundo Spinola (2010), Santos possui desafios e limitações geográficas que dificultam a expansão da zona urbana, como a escassez de terras adequadas para a implementação de programas habitacionais. Além disso, o tipo de solo e o nível do lençol freático desabilita soluções técnicas que aumentam os custos finais para reverter irregularidades ocupacionais em terras da União, áreas próximas a cursos d'água e em terras particulares loteadas. É perceptível a densidade urbana de Santos, dado o fato de que 99% da população concentra-se na área insular. Tal fato acarretou em um índice de verticalização das edificações significativo, sobretudo na zona turística.

Para este estudo, será dado ênfase em projetos habitacionais desenvolvidos em ZEIS 1, mais especificamente o “Vida Nova no Dique”, localizado no Dique da Vila Gilda, no Jardim Rádio Clube. Esse projeto visava a urbanização da área e a construção de novas moradias, buscando beneficiar cerca de 2800 famílias.

O Dique da Vila Gilda é um assentamento irregular localizado na Zona Noroeste de Santos, estendendo-se ao longo das margens do Rio dos Bugres (conforme figura 8) e fazendo fronteira com São Vicente, onde é denominado Dique de Sambaiatuba. O nome é derivado dos diques construídos na década de 1950 pelo Departamento Nacional de Obras Sanitárias - DNOS.

Figura 9: Dique da Vila Gilda ao longo das margens do Rio dos Bugres.



Fonte: SANTOS, 2022.

Gomes (2000) afirma que a ocupação iniciou-se em meados da década de 1950 na região do lado pertencente a São Vicente, e em 1960 do lado de Santos. Inicialmente, a ocupação ocorreu exclusivamente na área do aterro dos diques, com habitações de madeira. Ao longo do tempo, muitas dessas residências foram substituídas por construções de alvenaria mais estáveis (MATEUS, 2017). A expansão significativa da ocupação ocorreu nas décadas de 1970 e 1980, resultando na formação de uma área de palafitas, onde cerca de 2.800 famílias viviam em condições precárias, sem acesso a serviços básicos, como água encanada, saneamento adequado e eletricidade regular (MATEUS, 2017).

Segundo Mateus (2017), destacando-se por sua abordagem inovadora na busca por transformar a vida das famílias que ocupavam a área, o projeto de urbanização do Dique da Vila Gilda, intitulado "Vida Nova no Dique," foi notável, chegando a ser a maior obra no município nos anos de 1995 e 1996. A iniciativa foi conduzida de forma colaborativa pela Prefeitura em parceria com a Companhia de Habitação da Baixada Santista (Cohab), uma empresa de economia mista municipal.

Segundo um depoimento dado pelo Presidente da Companhia Habitacional durante a realização do Projeto, Mauro Scazufca (2017):

“Quando fixamos um canteiro no local e começamos a contratar as pessoas do local, da própria favela para trabalhar, o projeto se tornou realmente multisetorial, outras secretarias se envolveram e começaram a haver ações integradas. Assistência social, saúde, educação, cultura, e a habitação como o motor disso” (SCAZUFCA, 2017 *apud* MATEUS, 2017).

Inicialmente, a proposta englobava iniciativas de urbanização do assentamento irregular, conforme imagem 9, com a construção de habitações, promoção de emprego e aumento de renda, reparação ambiental, regularização fundiária, participação social e promoção da cidadania, com o objetivo de beneficiar cerca de 2.800 famílias (MATEUS, 2017). A iniciativa de fazer contratações dos próprios moradores era visionária e fomentaria geração de emprego e renda, além de um projeto habitacional, que lhes renderia inúmeros benefícios e qualidade de vida.

Figura 10: Projeto de Urbanização da área do Dique da Vila Gilda.



Fonte: Reprodução Jornal A Tribuna de 12.02.1993.

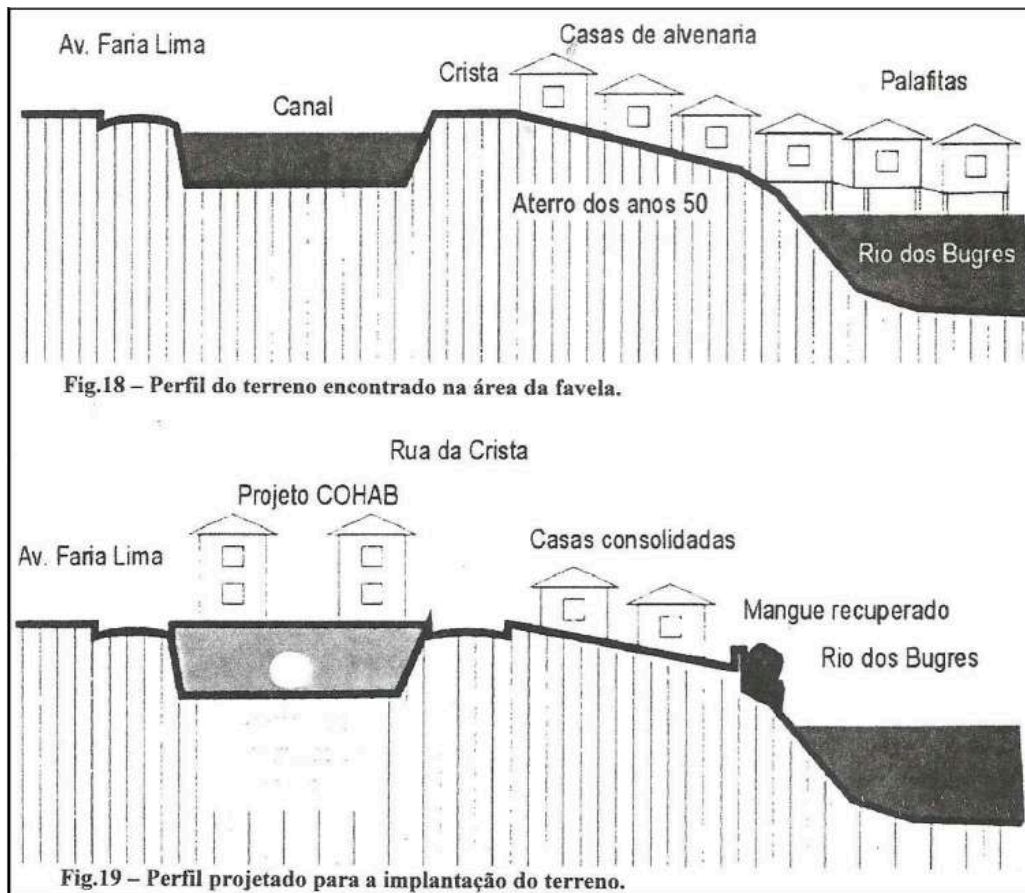
A decisão estratégica do Gestor em direcionar recursos para a efetiva realização das obras foi crucial para uma intervenção urbana que transformou significativamente a vida dos envolvidos. As famílias passaram a residir em moradias de alvenaria com infraestrutura adequada, e os membros foram empregados na obra. A urbanização do entorno proporcionou acesso a serviços públicos, como saúde e educação, além de apoio da Secretaria de Assistência Social e instalações culturais. Essa iniciativa pública garantiu a essa parte da população o acesso a direitos fundamentais.

Segundo Mateus (2017), até dezembro de 1996, 558 famílias foram beneficiadas. Desse total, 307 receberam moradias construídas, 243 tiveram suas casas consolidadas (moradias de alvenaria pré-existent, agora com infraestrutura completa e regularização fundiária), e oito famílias foram contempladas com unidades comerciais.

Mateus (2017) afirma que o projeto foi financiado pela Municipalidade e pelo Ministério do Planejamento e Orçamento. Inicialmente, o Município deveria cobrir 35% dos custos, mas acabou assumindo 65% até 1996. Em 1994, investiu R\$ 5.657.503,37, recebendo R\$ 4.521.784,24 do Governo Federal. Em 1995, o investimento foi de R\$ 13.772.255,90, sem contrapartida federal. Em 1996, foram investidos R\$ 19.889.651,78, com contrapartida Federal de R\$ 5.603.607,52 e R\$ 890.601,17 do Governo Estadual. Esse aporte municipal foi crucial, pois, ao contrário do padrão, a cidade usou recursos próprios, permitindo que a obra se concretizasse (SCAZUFCA, 2017 apud MATEUS, 2017). A Cohab executou as obras com cerca de 250 operários, sendo 80% moradores do assentamento (MATEUS, 2017).

Inicialmente foram realizadas obras de preparação do solo (macrodrenagem e aterro), visto que se tratava de um terreno de baixa resistência (MATEUS, 2017). Essas soluções visavam evitar intercorrências de alagamentos recorrentes, conforme imagem abaixo, onde haveria a transformação de um canal em uma galeria, criando espaço de solo para construção. “Com o terreno pronto foram realizadas as obras da rede de água, esgoto, energia, arruamento e paisagismo” (MATEUS, 2017).

Figura 11: Perfil esquematizado do projeto.



Fonte: GOMES, 2000 apud MATEUS, 2017.

Essas residências foram erguidas com a mão de obra da própria comunidade e foram adquiridas por meio de um acordo especial que permitia o pagamento ao longo de 12 anos, ajustado conforme a renda familiar. O valor das moradias foi calculado levando em conta os custos da mão de obra e dos materiais, uma vez que o terreno foi cedido pela União ao município. Além disso, um desconto de 25% foi aplicado ao preço, e esse montante foi revertido diretamente para a comunidade como salário para os trabalhadores envolvidos no projeto (MATEUS, 2017).

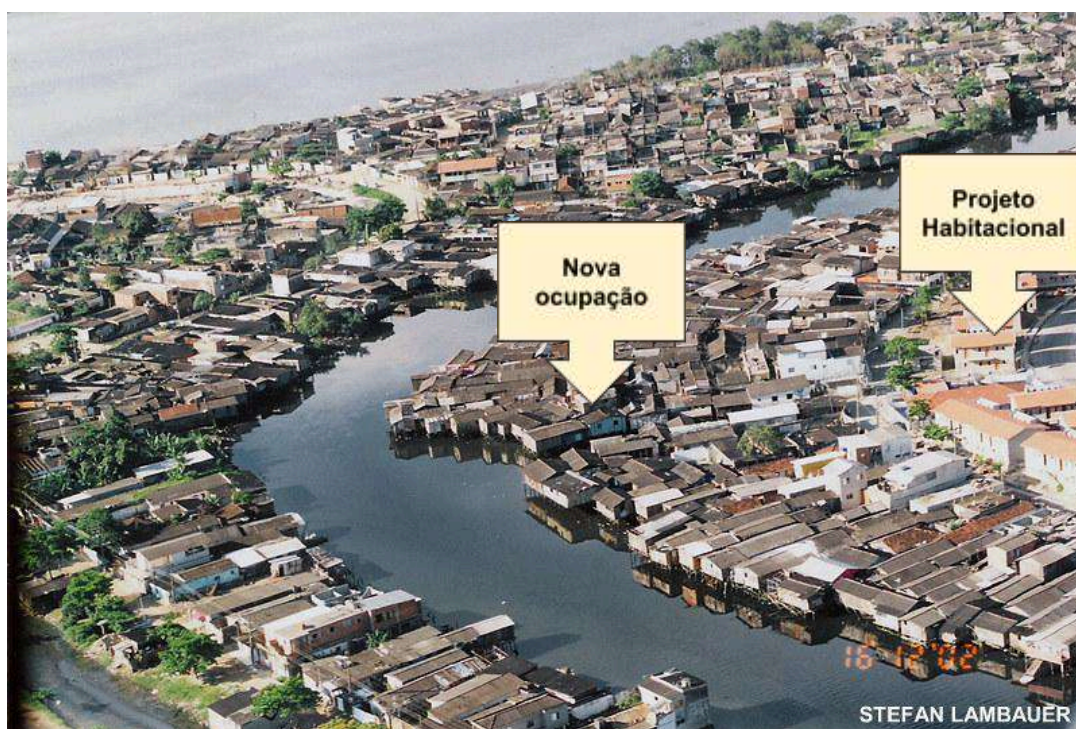
Em síntese, segundo Mateus (2017), esse projeto eliminou as palafitas, proporcionando habitações seguras em alvenaria, urbanização com regularização de serviços básicos como água, energia e esgoto, canalização de córregos para evitar enchentes, e recuperação de áreas aterradas irregularmente. Durante a intervenção, os moradores obtiveram empregos dignos, tiveram acesso a serviços públicos essenciais e participaram ativamente nas decisões e fiscalização do

projeto, exemplificando uma governança inclusiva que integrou essas comunidades à "cidade legal".

Em 1996, ocorreram as eleições municipais, porém, a candidata que o atual prefeito (David Capistrano) apoiava, não se elegeu, acarretando em significativo impacto sobre o projeto, principalmente pelo fato do atual governo ter contratado uma empreiteira para a finalização da obra, não utilizando mais a mão-de-obra local (MATEUS, 2017).

O atual governo, alegando custos elevados, solicitou ao Ministério Público uma investigação de possíveis irregularidades nos gastos, resultando em uma redução considerável no ritmo das obras. O ex-Prefeito e o Presidente da Cohab foram alvo de um Inquérito Civil, que acabou sendo arquivado. Somente em 2012, após quinze anos de intervenção ineficaz do Poder Público, projetos relevantes foram retomados, mas invasões ocorreram nesse período, ocupando toda a área. Essas invasões são claramente identificadas através da imagem a seguir, que destaca o avanço sobre as casas construídas no projeto. Agora, a consolidação dos moradores no local é inviável, e a remoção das famílias se torna necessária, sem prioridade para empregar a população local.

Figura 12: Imagem aérea do Dique da Vila Gilda com aumento da ocupação



Fonte: LAMBAUER, 2007 (modificado pela autora).

Conclusão

Em síntese, o município de Santos enfrenta desafios significativos em seu desenvolvimento urbano, marcado por um crescimento populacional rápido e uma oferta insuficiente de moradias. A valorização imobiliária nas áreas costeiras levou à ocupação desordenada, resultando na formação de favelas em locais ambientalmente sensíveis e na deterioração do centro histórico.

A escassez de terras adequadas para programas habitacionais, aliada a limitações geográficas, como o tipo de solo e o nível do lençol freático, dificulta a expansão da zona urbana. A alta densidade populacional na área insular, onde 99% da população está concentrada, resultou em uma verticalização significativa das edificações, especialmente nas zonas turísticas.

O foco do estudo recai sobre o projeto habitacional "Vida Nova no Dique" em ZEIS 1, destinado ao assentamento irregular no Dique da Vila Gilda. Iniciado na década de 1990, o projeto buscou urbanizar a área e construir moradias para beneficiar

aproximadamente 2.800 famílias. A intervenção foi notável por sua abordagem inovadora, envolvendo parceria entre a Prefeitura e a Cohab, e proporcionou melhorias significativas na qualidade de vida dos moradores.

A liderança do gestor foi crucial para a efetivação do projeto, envolvendo a alocação estratégica de recursos e a contratação de mão de obra local. O financiamento, inicialmente compartilhado entre a Municipalidade e o Ministério do Planejamento e Orçamento, destacou-se pelo aporte significativo de recursos próprios da cidade, permitindo a concretização das obras.

Contudo, a mudança de governo em 1996 impactou negativamente o projeto, com a interrupção das obras, investigações de possíveis irregularidades nos gastos e posterior retomada apenas em 2012. Durante esse hiato, invasões comprometeram a área, inviabilizando a consolidação dos moradores no local. O abandono temporário do projeto evidencia a vulnerabilidade das políticas habitacionais diante das mudanças políticas.

Mateus (2017) destaca as políticas habitacionais do Município de Santos na década de 1990, ressaltando a conformidade com o arcabouço legal nacional e a atuação direta do governo local. O caso analisado evidencia que a atuação municipal, alinhada com documentos internacionais ambientais, foi impulsionada pela iniciativa própria, não por pressões políticas locais. A pesquisa conclui que a previsão orçamentária e a disponibilização financeira foram cruciais para a implementação bem-sucedida das políticas, refletindo os preceitos da Carta de Vancouver e da Agenda 21.

O autor ainda cita que a atuação do governo local não apenas viabilizou o acesso à moradia digna, mas também promoveu a geração de renda, emprego e inclusão social. O papel crucial da personalidade do prefeito no sucesso do projeto é evidente, indicando a importância de líderes comprometidos. No entanto, a pesquisa alerta para a vulnerabilidade desse alinhamento em um contexto democrático, com a possibilidade de mudanças de governo afetarem a continuidade de políticas alinhadas a documentos internacionais.

2.3 Fortaleza

assentamentos precários sugere a inadequação e falhas nas políticas públicas destinadas à habitação de interesse social.

As favelas formaram-se mediante a ocupação de espaços livres e arruamentos dos loteamentos populares – aprovados antes da Lei Federal nº 6.766, de 1979, que regulamentava o parcelamento do solo – e nas bordas de conjuntos habitacionais de interesse social produzidos pelo Banco Nacional de Habitação (BNH). (PEQUENO, 2023)

Com isso, Pequeno (2023) expressa que desde os anos de 1990 a crise habitacional em Fortaleza tem se agravado de maneira substancial, progredindo com a favelização para a periferia do município, crescendo o número de habitações em área de risco.

Nos anos 1990, o Censo de Favelas, realizado pela Companhia de Habitação do Estado do Ceará (COHAB-CE), identificou 353 áreas de assentamentos precários com cerca de 540 mil pessoas. Em 2012, o Plano Local Habitacional de Interesse Social de Fortaleza (PLHIS-FOR) revelou um crescimento ainda mais acentuado da favelização, com a presença de 843 assentamentos e quase 1,1 milhão de habitantes.

As medidas habitacionais em Fortaleza deram início por volta da década de 70. Em 1975, o Plano Diretor Físico de Fortaleza estabeleceu uma política de revitalização urbana para transformar as áreas pouco utilizadas da cidade. Eram similares às ZEIS 3, que visavam à urbanização de bairros, o reparcelamento de quadras e ao redimensionamento de lotes (PEQUENO, 2023).

Segundo Pequeno (2023), na década de 1990, com a identificação de 353 áreas de assentamentos precários, passou-se a reconhecer a diversidade nas favelas quanto ao sítio ocupado. Em seguida, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDUFor) de 1992 introduziu a ideia de função social da propriedade e abordou moradias de dois tipos: conjuntos habitacionais diferenciados pelo tamanho e assentamentos espontâneos, como favelas e loteamentos irregulares, todos com situações fundiárias precárias. O PDDUFor definiu a responsabilidade do município na elaboração de planos de urbanização para esses assentamentos, mas ainda

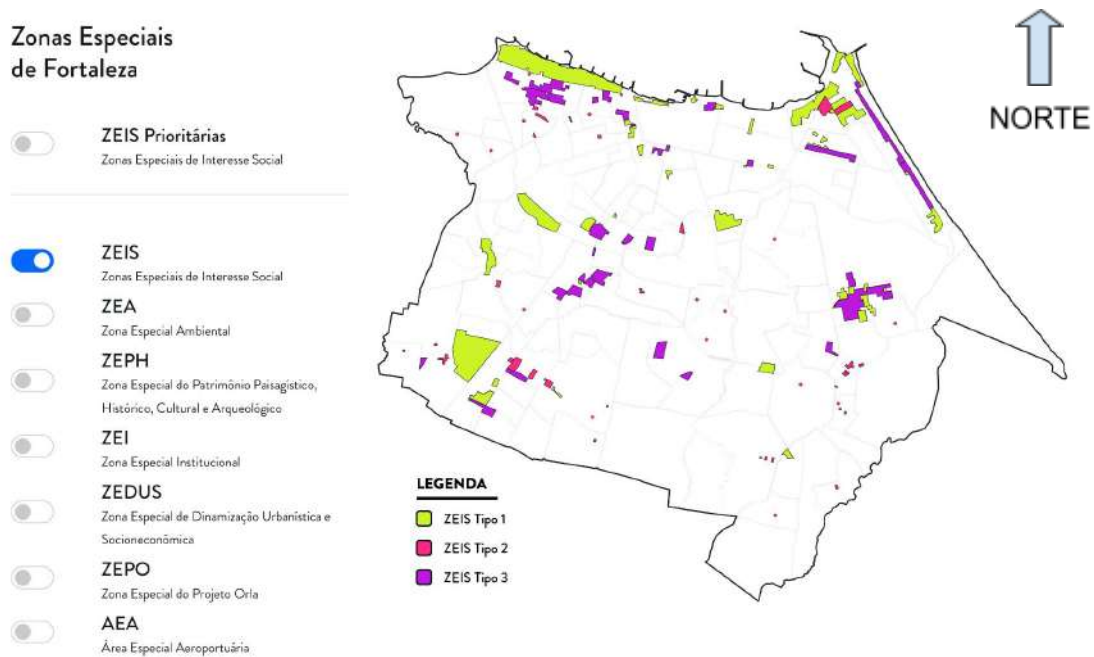
não estabeleceu claramente as responsabilidades dos agentes envolvidos e os procedimentos a serem seguidos.

Ao fim da década de 1990, iniciou-se uma campanha nacional que discutia sobre as diretrizes do Estatuto da Cidade, situação que as ZEIS ganharam destaque a partir de evidências de aplicação em Recife, havendo sinergia de aplicação nas favelas de Fortaleza. Com isso, em 2002, após a instituição do Estatuto da Cidade, iniciou-se a revisão do Plano Diretor. Este momento foi repleto de inúmeros desafios, visto que sua elaboração estava distante da participação social e das diretrizes do Estatuto. Contudo, devido aos diversos movimentos sociais e iniciativas de várias entidades, como movimentos sociais, ONGs, grupos de extensão da Universidade Federal do Ceará - UFC e outras organizações, que se uniram em prol da campanha "Uma cidade para todos", ficou claro que as ZEIS desempenham um papel crucial no combate à especulação imobiliária e na promoção da regularização fundiária em setores prioritários. Isso contribui para evitar ameaças de remoção e para facilitar o acesso democrático à terra urbana. Além disso, garantem o direito à participação, permitindo que as comunidades diretamente afetadas atuem como atores políticos nos processos decisórios, em conformidade com os princípios do Estatuto da Cidade.

Desta forma, as ZEIS foram incluídas no PDPFor, assumindo um caráter mais democrático por meio de um zoneamento includente (PEQUENO, 2023).

A figura abaixo, na pesquisa de Pequeno (2023), mostra a sobreposição das ZEIS aprovadas no PDPFor revisado em 2009 com o mapeamento mais recente de assentamentos precários de Fortaleza em 2012. As ZEIS são classificadas em favelas (tipo 1), conjuntos precários (tipo 2) e vazios urbanos (tipo 3). Elas estão principalmente localizadas em bairros próximos à orla, com poucas ocorrências em áreas pericentrais e periféricas.

Figura 14: ZEIS em Fortaleza

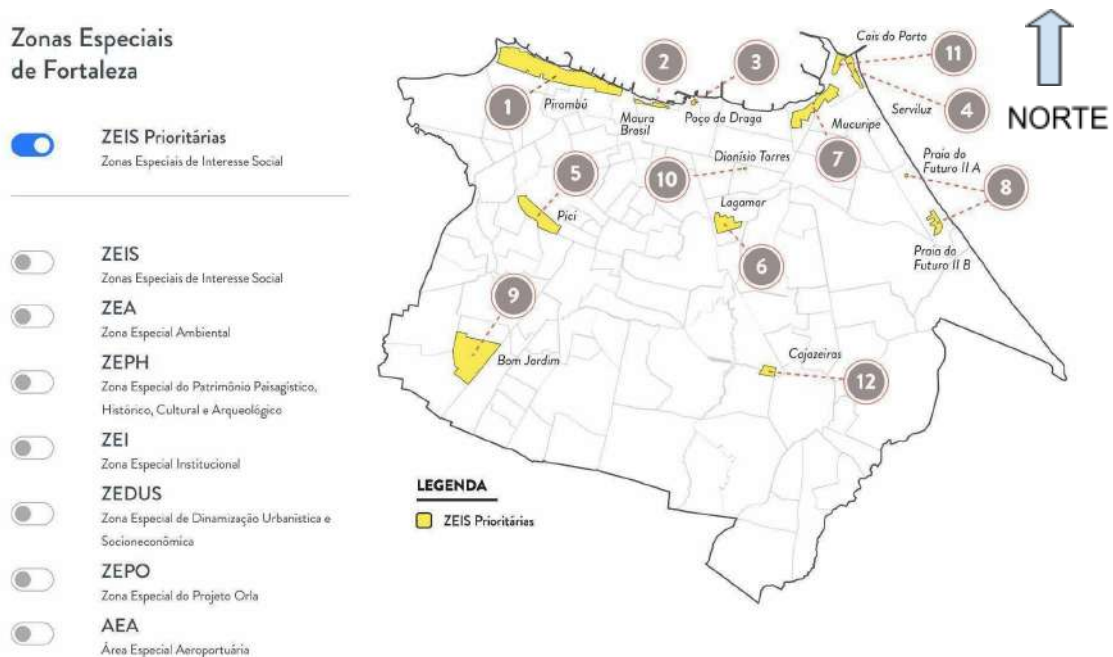


Fonte: IPLANFOR (2023) adaptada pela autora.

O processo de inclusão das ZEIS no Plano Diretor de Fortaleza foi marcado por intensos debates e conflitos entre os setores envolvidos. Pequeno (2023) afirma que o setor imobiliário, em parceria com o poder local, teve influência significativa nas modificações do projeto de lei antes de ser encaminhado à Câmara Municipal. Algumas ZEIS foram removidas, especialmente aquelas em áreas valorizadas e próximas ao litoral. Além disso, terrenos designados como ZEIS vazios foram vendidos e tiveram projetos aprovados durante as discussões do PL, tornando-os inutilizáveis. A proximidade desses vazios urbanos com favelas não levou ao atendimento das necessidades de urbanização. Conjuntos habitacionais precários continuam irregulares em termos fundiários e sofreram transformações para atender às necessidades dos moradores.

Segundo Valéria Pinheiro (2022), em 2013, das 45 disposições da lei da ZEIS, apenas 09 (nove) foram consideradas prioritárias pela gestão do Prefeito Roberto Cláudio (Mucuripe, Serviluz, Praia do Futuro, Moura Brasil, Pirambu, Lagamar, Poço da Draga, Bom Jardim e Pici). Posteriormente, a Comunidade da Vila Vicentina (Dionísio Torres) foi incluída como a 10ª ZEIS prioritária.

Figura 15: Mapa que representa a localização das ZEIS prioritárias de Fortaleza



Fonte: IPLANFOR, 2023.

Pinheiro (2022) afirma que somente em 2015, foi constituído o Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS, que enviou suas recomendações à Prefeitura em outubro do mesmo ano, incluindo um diagnóstico situacional das ZEIS Tipo 1.

Após a atuação da Frente de Luta por Moradia Digna, de acordo com a autora supracitada, o prefeito criou a Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação e Implantação das ZEIS. Após quase dois anos de trabalho (2018), os Conselhos Gestores foram constituídos e os Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRFs) começaram a ser elaborados.

“Os Conselhos Gestores, previstos no Decreto nº 14.211, publicado no dia 22 de maio de 2018, são compostos por seis moradores e uma entidade da sociedade civil atuante no território da ZEIS, eleitos; mais seis representantes do Executivo municipal e um vereador, estes indicados pelos respectivos poderes.

Já os PIRFs devem conter, além de um diagnóstico atualizado do território em suas diversas dimensões, a pactuação quanto à normatização especial e mais quatro planos específicos e integrados: de urbanização, de regularização fundiária, geração de trabalho e renda e participação comunitária e desenvolvimento social.”(PINHEIRO, 2022)

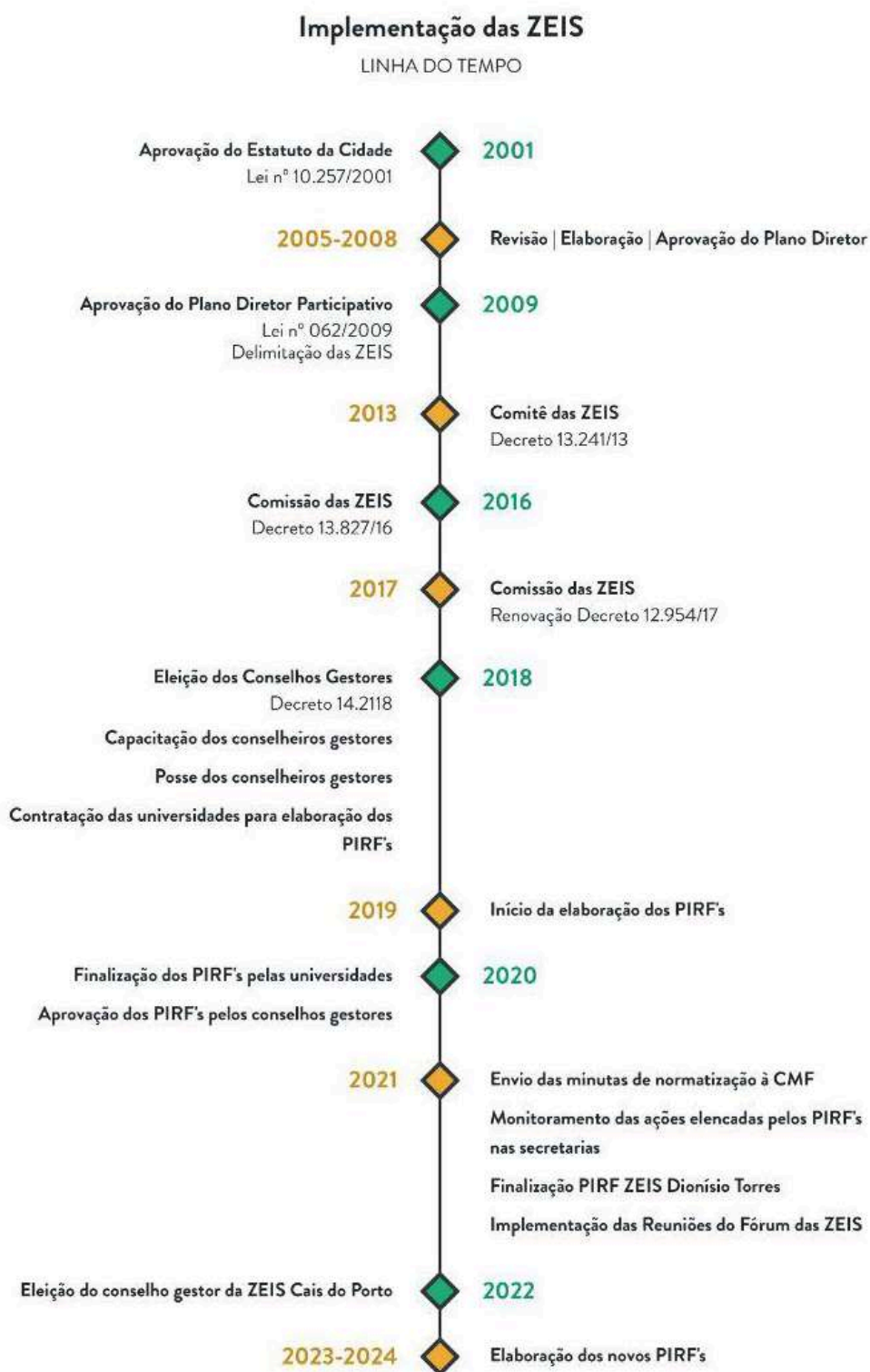
O PIRF busca integrar políticas socioeconômicas, fundiárias, ambientais e urbanísticas de maneira participativa. O objetivo é ampliar a participação pública para promover uma gestão democrática e garantir eficazmente o direito à cidade e à moradia digna.

Embora existissem critérios bem definidos para o funcionamento eficaz do instrumento urbanístico, conforme observado por Pinheiro (2022), a prefeitura realizou alterações unilaterais nas diretrizes de eleição dos conselhos e na seleção das equipes para os Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRFs), desconsiderando decisões anteriores. Isso resultou na perda do caráter deliberativo do Fórum das ZEIS e na redução significativa dos prazos e conteúdos dos PIRFs.

Pinheiro (2022) destaca em seu trabalho que, após a conclusão do processo de discussão e aprovação dos Planos referentes a 09 (nove) das 10 (dez) ZEIS prioritárias em Fortaleza, com exceção da Vila Vicentina, um novo desafio se apresenta: a implementação dos PIRFs. A extensão dos mandatos dos conselhos gestores, devido à pandemia, gerou a necessidade de renovação, enquanto a demora na elaboração do PIRF da ZEIS Vila Vicentina prejudicou a sua implementação.

Além disso, a autora diz que apesar de os PIRFs terem sido aprovados, não se observa ações significativas por parte do poder público municipal em conformidade com o que foi previsto nos planos. Além disso, nos últimos dois anos, diversos projetos e obras da prefeitura têm ignorado as diretrizes dos PIRFs. Após denúncias dos conselhos gestores, houve uma reunião em julho de 2022, na qual representantes da prefeitura indicaram a intenção de alinhar os projetos com os PIRFs e prometeram um orçamento maior em 2023. No entanto, também surgiram preocupações de que a regularização fundiária pudesse ocorrer de forma independente dos PIRFs, o que gera apreensão nas comunidades, temendo que os planos sejam negligenciados, apesar do investimento de tempo, esforço e recursos públicos.

Figura 16: Linha do tempo da implantação das ZEIS em Fortaleza



Fonte: IPLANFOR, 2023

Em 2022 a ZEIS Cais do Porto foi reconhecida como uma das ZEIS prioritárias do município. Localizada ao lado da ZEIS Serviluz, é uma localidade ameaçada de remoção, segundo Pequeno e Pinheiro (2020), conseguindo permanecer pela ação da resistência comunitária.

Segundo Pinheiro (2022), a condição da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) desempenhou um papel fundamental na resistência da comunidade contra dois recentes esforços do poder público de desalojá-la. A primeira ameaça ocorreu em 2019 com o projeto urbano Aldeia da Praia, que propunha a remoção de cerca de 400 moradias. Mais recentemente, em dezembro de 2021, um decreto do governo estadual declarou uma área próxima ao Farol como de utilidade pública, o que resultaria na remoção de aproximadamente 88 casas para a construção de um estacionamento e outras intervenções.

As ações tomadas pelos moradores, segundo a autora supracitada, foi a decisão pela elaboração de um plano popular, visto que não havia PIRF em andamento para esse território. Com isso, foi criada a Comissão Titan em 2019, com ampla participação de moradores da rua Titan, em conjunto com a Associação de Moradores do Titanzinho, visto que não havia Conselho Gestor na região. As ações trouxeram triunfo, de forma que houvesse desistência da remoção das habitações previstas no projeto Aldeia da Praia.

Pinheiro (2022) afirma que a recente ameaça reatou as atividades da Comissão Titan para o fechamento da elaboração do plano popular, que precisou ser pausada devido a pandemia do Covid-19. A autora acrescenta ainda que a mobilização da comunidade incluiu denúncias públicas, pesquisa com os moradores afetados, atividades formativas e colaboração com a Promotoria de Conflitos Fundiários do Ministério Público Estadual. Essas ações resultaram na suspensão do projeto e no interesse manifestado pelo IPHAN em estudos de condução para proteger o Farol.

Todas essas ações tomadas pela comunidade, pela sua garra e dedicação, foram responsáveis pela inclusão da localidade como a 11ª ZEIS prioritária, tendo a eleição do Conselho Gestor em 2022, conforme a imagem acima, bem como o início da elaboração e debates do PIRF.

Considerações

Pinheiro (2022) aborda que no cenário de Fortaleza, as ZEIS foram oficialmente reconhecidas apenas em 2009, diferente de muitas cidades, que aconteceu logo após a regulamentação do Estatuto da Cidade. Inicialmente, a resistência das autoridades municipais foi responsável principal pela limitação das atividades dessas Zonas, levando a comunidade a manifestar a sensação de que as ZEIS não existiam papel, mas não na prática.

São grandiosas as vitórias que a comunidade teve em relação às lutas pelos direitos à cidade, sobretudo na situação de Cais do Porto, que foi reconhecida como uma das ZEIS prioritárias do município em 2022, depois de haver resistência às ameaças de remoção de habitações.

Destaca-se também as ZEIS de vazios, uma faceta do instrumento de suma importância que não recebeu a devida atenção das gestões municipais. O número de ZEIS de vazios é extremamente limitado e, ao longo do tempo, essas áreas sofreram reduções significativas (PINHEIRO, 2022). Além disso, a autora ainda pontua uma movimentação na elaboração dos planos direcionados aos interesses imobiliários, muitas vezes por meio de mudanças legislativas, promoções de projetos especiais e flexibilizações urbanísticas.

Por fim, Pinheiro (2022) analisa de forma crítica e concisa a situação de Fortaleza, onde refletir sobre experiências passadas, atualizar estratégias de luta e não se limitar à disputa institucional são essenciais diante das dificuldades urbanas. O relato da persistente luta pelas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Fortaleza destaca a necessidade de uma abordagem radical, voltando às raízes para enfrentar desafios convencionais. As ZEIS representam um protagonismo social audacioso, redefinindo prioridades e rejeitando a tecnocracia, oferecendo uma solução possível ao analisar profundamente o território e suas complexidades para encontrar abordagens inovadoras e decoloniais para o direito à cidade dentre outros.

2.4 Conclusão

Os principais objetivos do instrumento são:

- “Permitir a inclusão de parcelas marginalizadas da cidade, por não terem tido possibilidades de ocupação do solo urbano dentro das regras legais;
- Permitir a introdução de serviços e infra-estrutura urbanos nos locais em que antes não chegavam, melhorando as condições de vida da população;
- Regular o conjunto do mercado de terras urbanas, pois em se reduzindo as diferenças de qualidade entre os padrões de ocupação, reduzem-se também as diferenças de preços entre as terras;
- Introduzir mecanismos de participação direta dos moradores no processo de definição dos investimentos públicos em urbanização para a consolidação dos assentamentos;
- Aumentar a arrecadação do município, pois as áreas regularizadas passam a poder pagar impostos e taxas – vistas nesse caso, muitas vezes, com bons olhos pela população, pois os serviços e infra-estrutura deixam de ser vistos como favores, e passam a ser obrigações do poder público;
- Aumentar a oferta de terras para os mercados urbanos de baixa renda.” (BRASIL, 2001)

De igual maneira, os objetivos das ZEIS segundo o Ministério Público (2009) são basicamente:

- “Estabelecer condições urbanísticas especiais para a urbanização e regularização fundiária dos assentamentos precários;
- Ampliar a oferta de terra para produção de habitação de interesse social (HIS);
- Estimular e garantir a participação da população em todas as etapas de implementação.” (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2009)

Com base nos critérios de análise aplicados ao estudo das áreas situadas em Salvador, Santos e Fortaleza, é possível extrair algumas questões específicas.

Dentre eles, cita-se a **diversidade situacional**, cujas ZEIS analisadas apresentam realidades distintas em relação ao desenvolvimento urbano, enfrentando desafios

específicos e experimentando diferentes níveis de avanço. A heterogeneidade das situações destaca a necessidade de abordagens particulares para atender às áreas específicas de cada localidade.

Além disso, é importante entender o **papel das ZEIS** como instrumento de aplicação, visto que observa-se uma divergência acentuada na implementação das ZEIS, sugerindo uma lacuna perceptível quanto à ênfase ou compreensão plena de seu potencial nas políticas urbanísticas locais. A variação na presença desse instrumento revela uma possível inconsistência na abordagem das autoridades, destacando a necessidade urgente de uma revisão abrangente e de uma conscientização mais profunda sobre a relevância das ZEIS para o desenvolvimento urbano equitativo e inclusivo.

Entende-se como fator de suma importância a **participação social**, explícito de forma vasta em algumas regiões, onde o processo de urbanização através das ZEIS ocorreu de forma mais exitosa quando houve o envolvimento dos moradores, ouvindo suas principais queixas e os envolvendo de forma direta no projeto, como foi o exemplo de Nova Constituinte, a primeira etapa do projeto do Dique da Vila Gilda e Cais do Porto. Contrastando essa abordagem positiva, também são identificados casos nos quais a participação popular se mostrou difícil, obstaculizando o progresso e o alcance de êxitos notáveis, como foi o caso de São Marcos, em Salvador.

Apesar das iniciativas de programas habitacionais e as frequentes melhorias na infraestrutura, a **regularização fundiária** continua sendo um problema latente. A insegurança jurídica ainda é uma realidade para os moradores de inúmeras ZEIS citadas, apontando a urgência de abordagens mais abrangentes e eficazes. Essa questão demonstra que não apenas há a complexidade no processo de regularização, mas também a importância de estratégias que ofereçam garantias legais sólidas aos residentes, promovendo assim a estabilidade e a proteção dos direitos de posse.

A implementação de intervenções urbanísticas têm significativos **impactos socioambientais**, ressaltando a exigência de equilíbrio entre o desenvolvimento urbano com a preservação ambiental. A ocupação de áreas classificadas de risco é um desafio, demandando a implementação de medidas integradas que assegurem

não apenas o desenvolvimento socioeconômico, mas também o bem-estar e a segurança das comunidades envolvidas. O desafio reside na busca de soluções que promovam um crescimento urbano sustentável e resiliente, minimizando os impactos adversos nas áreas ambientalmente sensíveis.

A **atuação do poder público** nas intervenções urbanísticas apresenta variações significativas entre as áreas estudadas. Exemplo disso, refletindo sobre a dualidade de técnicas aplicadas sobre as diferentes regiões, tem-se o projeto implementado inicialmente no Dique da Vila Gilda, onde houve uma extensa participação pública na intervenção conferida à área, sobretudo na construção das residências, feitas pelos próprios moradores, constituindo desconto para a sua aquisição. Além disso, de maneira antagonizante, os projetos implementados em Nova Constituinte evidenciam a ausência de uma colaboração eficaz com o plano de bairro já existente, destacando a necessidade premente de um desenvolvimento mais eficiente e coordenado entre os diferentes níveis de governo. Essa lacuna revela a importância de uma abordagem integrada e alinhada entre as esferas municipal e estadual para garantir a coerência e o sucesso das intervenções urbanas.

Abordar políticas urbanas significa ir muito além de promover infraestrutura urbana e habitação. É necessário também ir além dos **desafios educacionais e econômicos**, assim como o Bairro da Paz, onde vem havendo notáveis avanços na educação e na economia, visto o fomento do comércio local e a construção de escolas de ensino fundamental. Porém, essa área, assim como inúmeras outras, vem sendo atingida pela falta de progresso significativo na construção de moradias destaca a complexidade dos desafios habitacionais enfrentados pela comunidade. Esse cenário ressalta a necessidade premente de estratégias integradas que possam abordar as diversas dimensões do desenvolvimento urbano, incorporando medidas eficazes para lidar com questões habitacionais e garantir melhorias concretas na qualidade de vida dos moradores.

CAPÍTULO 3

ESTUDO DE CASO DE ZEIS EM ARACRUZ

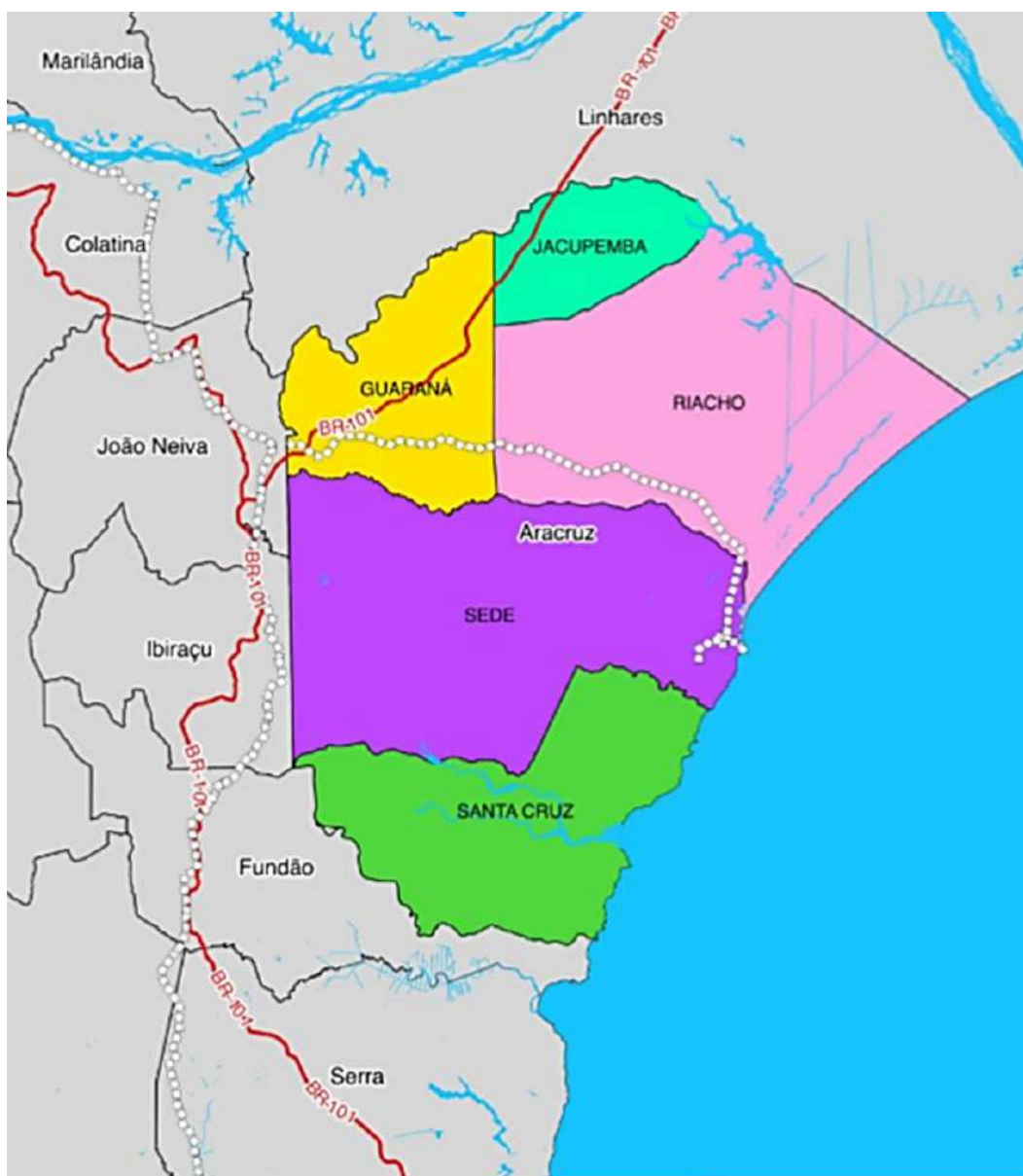
Neste capítulo, será abordado primeiramente as principais características do município, como seu desenvolvimento urbano, história e estabelecimento. Em seguida, será feita uma análise e estudo das ZEIS da Sede do município de Aracruz, por meio de um diagnóstico abrangente. De forma minuciosa, foi selecionada a área do bairro São Clemente II, mais conhecida como Portelinha, para abordar mais detalhes. Esse diagnóstico englobará os aspectos urbanísticos, econômicos, políticos e sociais, bem como a localização e situação da área com conflitos de posse da terra. O objetivo do diagnóstico é investigar se os princípios fundamentais das ZEIS estão sendo cumpridos de acordo com a legislação vigente.

3.1 Caracterização geral da área municipal










Situado na Microrregião de Planejamento do Rio Doce (Lei 9.768/2011), no norte do Estado do Espírito Santo, o município de Aracruz abrange uma área de 1.426,83 Km², equivalente a 3,15% do território do Estado, sendo considerado um município de médio porte, mas com grande propensão ao crescimento, com 29.655 domicílios, atendidos por 98 instituições de ensino e 51 instalações na área da saúde (PLHIS, 2019). O censo de 2022, conforme o IBGE, vivem em Aracruz **94.765 pessoas**, sendo a décima maior do Estado.

O município é composto por cinco distritos: Santa Cruz e Riacho, que contam com a presença de praias, indústrias e comunidades pesqueiras. Jacupemba e Guaraná, localizados no interior, com forte atividade agrícola e a influência da BR-101, que os atravessa. E o distrito Sede, onde se encontra o maior núcleo urbano consolidado, eixo dinamizado e indústrias.

Figura 17: Mapa de localização e distritos de Aracruz



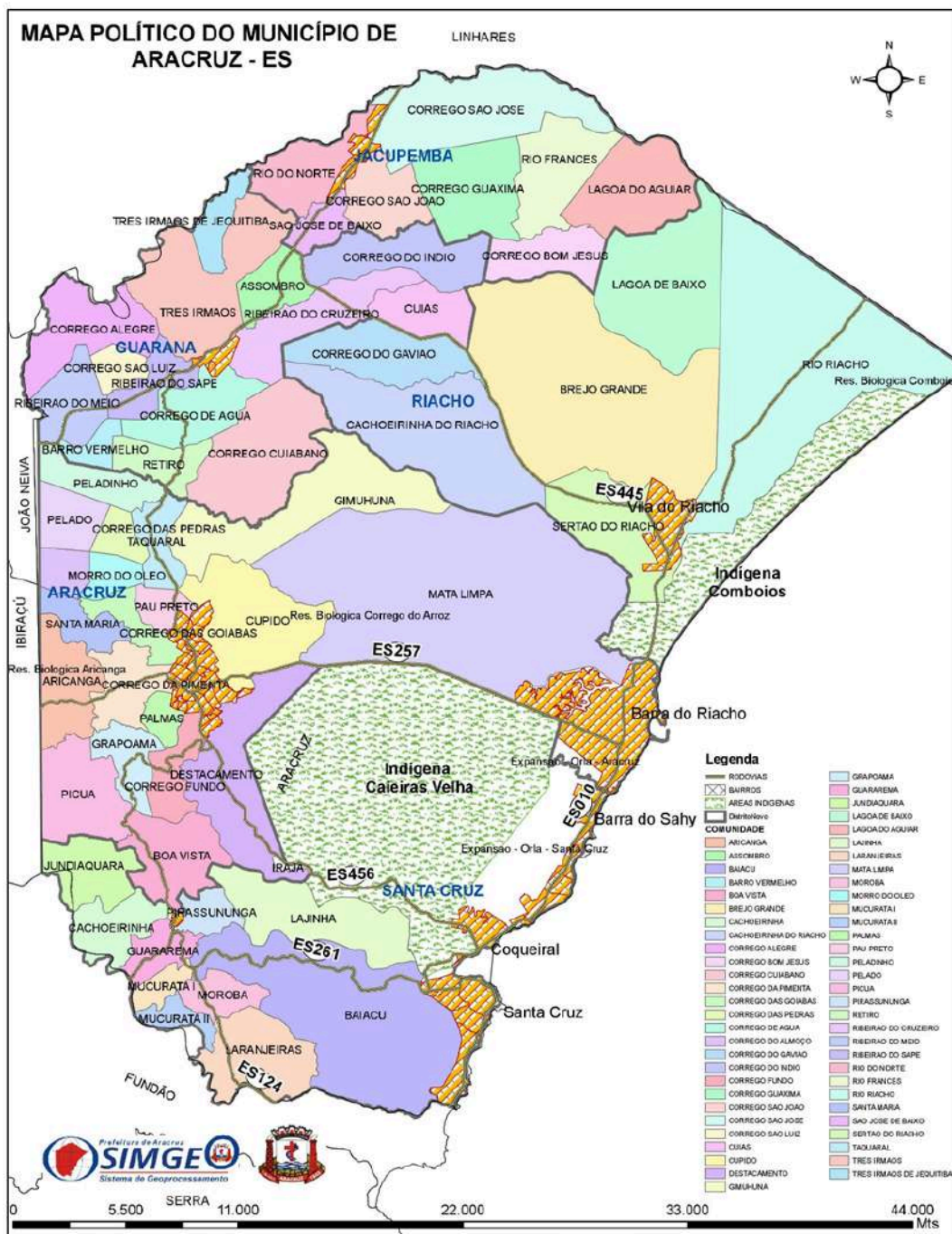
Legenda

 Massas d'água	Distritos:	Fontes cartográficas:
 Limites Municipais	 Guaraná	Massas d'água, Limites Municipais (USN, 2016)
Vial:	 Jacupemba	Ferrovia e Rodovia (USN, 2016)
 Federal	 Riacho	Distritos (PMA, 2016)
 Ferrovia	 Santa Cruz	Elaborado por FSJB (2016)
	 Sede	

Fonte: PLHIS, 2019.

É importante salientar ainda a presença de terras indígenas, conforme a figura 17, das tribos Guarani e Tupiniquim, divididas em aldeias, sendo elas: Boa Esperança, Caieiras Velha, Comboios, Irajá, Pau Brasil, Piraqueaçu, Comboios, Caieiras Velha e Três Palmeiras.

Figura 18: Mapa Político do Município de Aracruz



3.1.1 História de Aracruz

Como base desta pesquisa histórica municipal, será adotado o livro de Maurilen de Paulo Cruz, *Faça-se Aracruz!*, de 1997 e o de José Maria Coutinho, *Uma história do povo de Aracruz*, de 2006.

A história de Aracruz, no contexto da colonização no Brasil, remonta ao século XVI, quando os Jesuítas chegaram à região em 1556 e fundaram o aldeamento de Aldeia Nova às margens do Rio Piraqueaçu. A colonização se intensificou nos séculos seguintes, com a União Ibérica, unificando as Coroas espanhola e portuguesa.

No período entre 1580 e 1640, sob o domínio espanhol, os jesuítas transferiram os índios aldeados para Nova Almeida, alterando o nome da antiga Aldeia de Santa Cruz para Aldeia Velha, vinculada ao futuro Município de Santos Reis Magos, posteriormente denominada Nova Almeida (PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACRUZ, [s.d.]).

Em 1595, o Padre Domingos Garcia enviou dois líderes indígenas para o sertão, convertidos e rebatizados como Miguel de Azeredo e Inácio de Azevedo, com o objetivo de regressar com os parentes que fugiram do massacre de Mem de Sá, em 1560. Eles percorreram uma longa jornada até a aldeia de Reis Magos (PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACRUZ, [s.d.]).

A Prefeitura de Aracruz ([s.d.]) afirma que em 1610, o Padre João Martins obteve uma sesmaria de 2.160 km² para os indígenas, estendendo-se de Jacaraípe a Linhares, concedida pelo Governador da Capitania.

Após o abandono desde 1580, Aldeia Velha foi repovoada em 1790 por 30 casais portugueses trazidos pelo Capitão Mongeardino. Esses colonos fundaram a Barra do Riacho em 1800, após se espalharem pelo vale do rio Riacho como defesa contra os índios Botocudos (PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACRUZ, [s.d.]).

No século XIX, foram dados os primeiros passos rumo à instituir Aracruz como município. Em 3 de abril de 1848, foi constituída como município, inicialmente conhecido como Santa Cruz, que hoje perfaz a delimitação dos municípios de Aracruz, Ibirapu e João Neiva. As atividades econômicas da época eram voltadas principalmente para a agricultura de subsistência (CRUZ, 1997).

Esse progresso foi alvo de interesses, principalmente por parte do imigrante italiano Pietro Tabacchi e conseqüentemente a visita do Imperador D. Pedro II, em 1860. Após negociações, Tabacchi obteve permissão, em 1873, para trazer 70 famílias do Tirol (Itália) para sua Colônia "Nova Trento" nos limites do município vizinho de Fundão (PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACRUZ, [s.d.]).

Tendo percebido o interesse do Imperador D. Pedro II em importar trabalhadores europeus para substituir o braço escravo e/ou colonizar novas áreas no Brasil, Pietro Tabacchi, além de apelar aos proprietários de terra para atenderem às solicitações do Governo para importar mão-de-obra para suas fazendas, respeitosamente ofereceu-se a Sua Majestade para criar uma colônia agrícola, comprometendo-se a "desmatar cem braças de florestas do domínio e nela plantar milho, feijão, mandioca, batatas e outros cereais para o consumo dos colonos em sua chegada, construindo casas de taipa e cobertas de palha, com espaço para 50 famílias; abrir 04 a 05 léguas de estradas" interligando o núcleo colonial com o rio Piraqueçu, que desembocava na vila de Santa Cruz.

(...) a renovação do contrato foi feita (...) tendo o número de famílias sido elevado para 70. Uma semana depois, Tabacchi foi para Europa contratar imigrantes. A colônia que fundaria seria batizada como "Nova Trento", hoje o município de Fundão (...) (COUTINHO, 2006, p.194)

Após desentendimentos, os imigrantes liderados por Tabacchi rebelaram-se e dispersaram-se pelo centro-norte-sul do Espírito Santo, fundando diversas cidades. Em 1877, o Presidente Abreu Lima criou o Núcleo Colonial "Santa Cruz" para italianos, posteriormente chamado de Ibiracu. (PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACRUZ, [s.d.]).

Segundo Cruz (1997), em 1943, o município passou a se chamar Aracruz e uma mudança significativa ocorreu em 1956, quando a sede municipal foi transferida do atual distrito de Santa Cruz para a atual sede de Aracruz, cujo nome tem origem na cultura indígena e significa "Altar da Cruz". Essa mudança coincidiu com um período de expansão urbana e desenvolvimento de infraestruturas, como a Igreja Matriz e a Fundação São João Batista, enriquecendo a vida cultural e educacional da região.

O século XX trouxe um novo rumo para Aracruz com a chegada de indústrias, que impulsionaram a economia e trouxeram desafios ambientais e sociais. A cidade soube conciliar seu crescimento industrial com a preservação de suas belezas naturais e patrimônio cultural.

A partir da década de 1970, testemunhou-se um notável aumento na implementação de empreendimentos da COHAB-ES, culminando na construção de

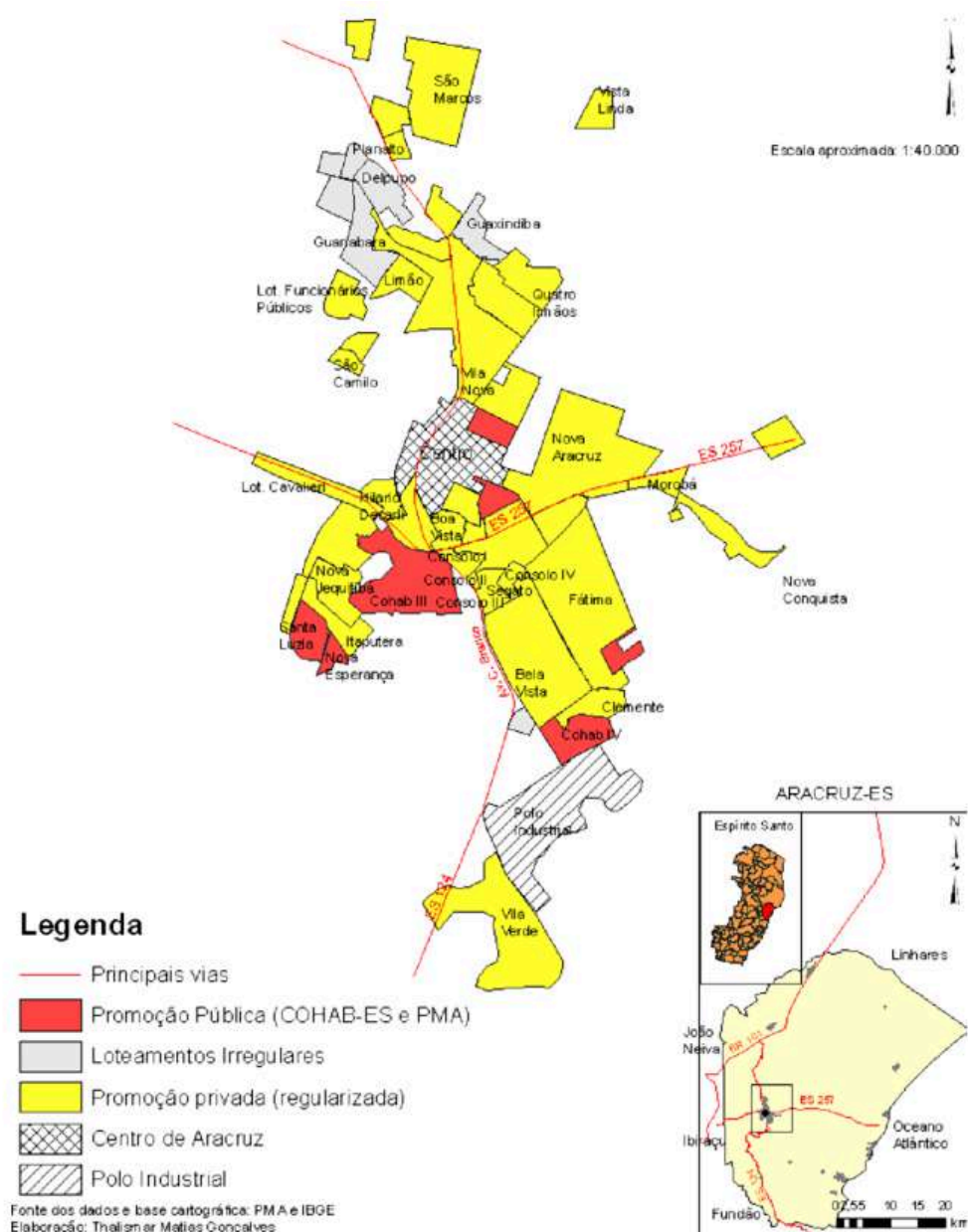
120 residências na sede do município. Esse período marcou uma transformação significativa na paisagem urbana de Aracruz. A disposição desses novos empreendimentos habitacionais, juntamente com a expansão das instalações urbanas e a ampliação dos serviços disponíveis, desencadeou um crescimento populacional substancial na cidade (CRUZ, 1997).

O crescimento populacional de Aracruz ganhou impulso notável a partir dos anos 1970, com incrementos ainda mais acentuados nos anos subsequentes. De acordo com Cruz (1997), a cidade experimentou um verdadeiro "boom" entre 1976 e 1978, coincidindo com o período de construção da fábrica da Aracruz Celulose. Nesse cenário de expansão industrial e habitacional, a cidade presenciou a construção de aproximadamente uma residência de boa qualidade por semana, levando a um aumento praticamente triplo na população nesse curto espaço de tempo (CRUZ, 1997, p. 45).

Esse período de crescimento rápido e mudanças significativas marcou um capítulo crucial na história de Aracruz, solidificando sua transformação de uma cidade em desenvolvimento para um importante Centro industrial e urbano na região.

Segundo o PLHIS (2019), a atividade petrolífera nos anos 2000 trouxe uma nova dinâmica imobiliária, resultando na criação de cinco novos loteamentos. Contudo, essa mudança é atribuída à implementação de conjuntos habitacionais sociais na Sede, realizada pela extinta Companhia de Habitação e Urbanização do Espírito Santo - COHAB e pela PMA entre 1970 e 1990 (Conforme figura 19). O fim da década de 1990 foi marcada pela redução da oferta habitacional, promovendo a intensificação do processo de urbanização de áreas precárias, principalmente na Sede. Isso aconteceu devido a diminuição de investimentos públicos pelo ente federal focado em unidade habitacional.

Figura 19: Loteamentos de Aracruz.



Fonte: ORRICO, 2010, pág. 59.

Essas unidades habitacionais construídas pela COHAB foram feitas em lugares distantes do centro, segundo o PLHIS (2019), que afirma que não foram acompanhadas por nenhuma política habitacional complementar, como a disposição de infraestrutura adequada, tais como transporte público, praças e equipamentos urbanos. Ou, como no caso da COHAB-IV, não possuía sequer a pavimentação, esgotamento sanitário ou mobiliário urbano, sendo inaugurados e

somente 10 ou 20 anos após a sua ocupação, houve a disposição da infraestrutura básica supracitada.

Em paralelo com a promoção de habitações públicas, houve também o desenvolvimento de empreendimentos particulares, ocorrendo principalmente nas proximidades do Centro (PLHIS, 2019). Estes, eram caracterizados por não haver riscos ou grandes precariedades, embora também não houvesse disposição de muitos serviços ou infraestrutura. Porém, eram apresentadas moradias com boa estrutura. Por outro lado, os loteamentos privados mais distantes do Centro também estavam sendo implementados, estes no entanto, voltado para habitantes de menor renda e baixas condições para construir habitações seguras, sendo privados também de infraestrutura urbana e serviços (PLHIS, 2019).

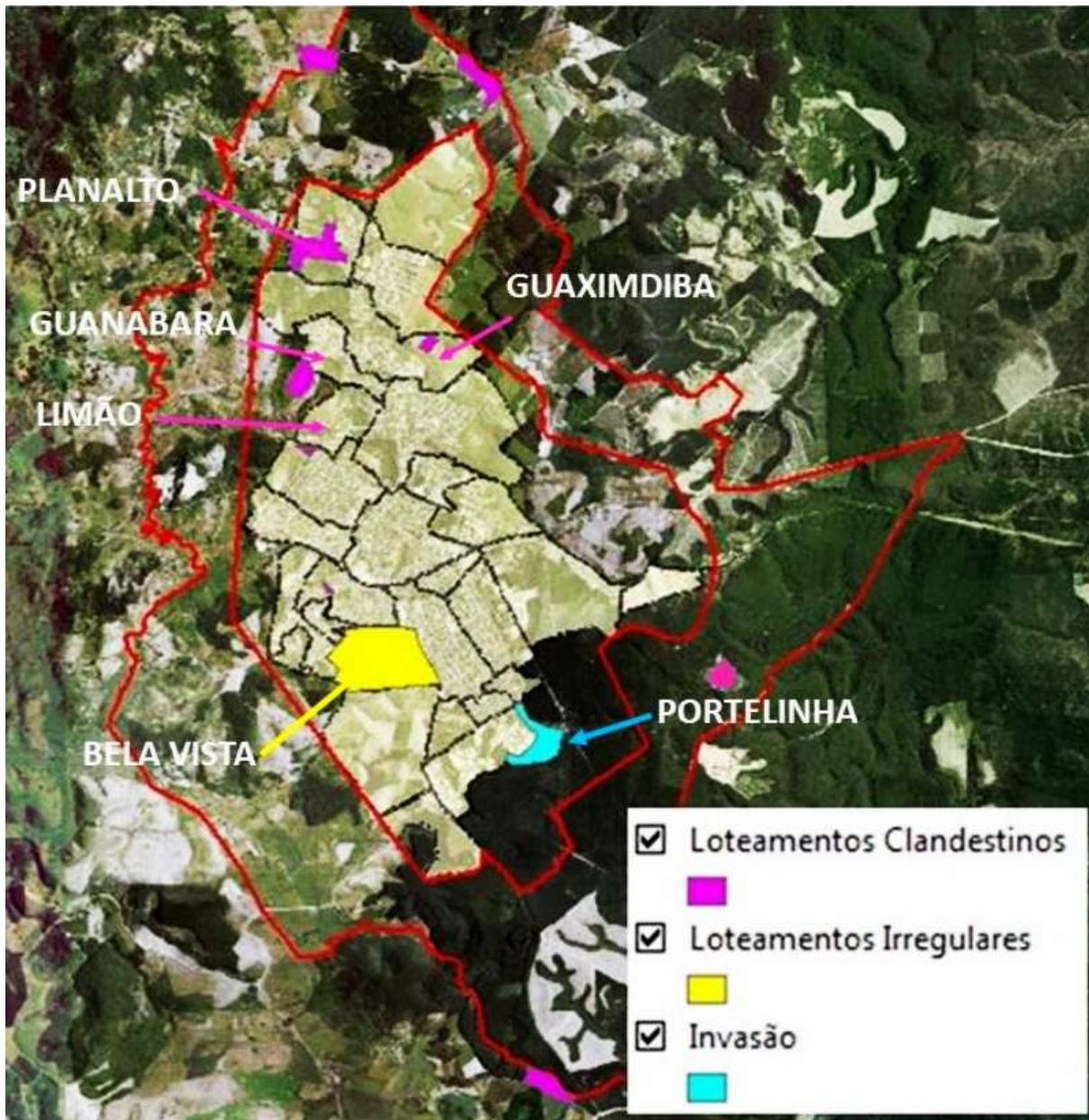
Concomitante a estes loteamentos, houve também a incidência de outros 06 (Seis) loteamentos clandestinos, em sua maioria, situados na região norte do município, conforme a figura 19 (PLHIS, 2019). Segundo o Plano (2019), os bairros Guanabara, Guaxindiba e Planalto ainda possuem condições de precariedade, diferentemente dos bairros São Marcos, Limão e Guaxindiba, que houve melhorias no decorrer dos anos.

I. Loteamento clandestino: loteamento urbano de iniciativa particular em área particular, que não possui nenhum tipo de projeto ou intervenção por parte do poder público.

II. Loteamento irregular: loteamento urbano de iniciativa particular em área particular, que possui registro do projeto, mas que possui alguma irregularidade no processo de aprovação. Também pode ser considerado irregular o loteamento com projeto aprovado, mas que no processo de implantação do loteamento o loteador deixou de atender as outras etapas previstas na Lei Federal n. 6.766/79.

III. Invasões: loteamento urbano de iniciativa particular em área pública ou particular, que não possui nenhum tipo de projeto ou intervenção por parte do poder público. (PLHIS, 2019)

Figura 20: Mapeamento de loteamentos clandestinos, irregulares e invasões na Sede.



Fonte: PMA, 2016 *Apud* PLHIS, 2019.

A partir dos anos 2000 houve o surgimento de alguns outros loteamentos privados, assim como o Solar Bitti e Vale Verde, porém, estes assumem compromisso de prover a infraestrutura básica e mobiliário completo para os moradores (PLHIS, 2019).

Camila Orrico (2010) em sua pesquisa exalta argumentos sobre a urbanização de Aracruz, ressaltando que, em contexto geral, Aracruz passou por transformações

urbanas significativamente devido ao crescimento industrial, especialmente relacionado à produção de celulose e à atividade petrolífera. Além disso, o estudo destaca um contraste na forma urbana da cidade, evidenciado por diferentes fases de expansão.

A primeira fase de expansão foi caracterizada por um crescimento radial em direção ao centro da cidade, valorizando a localização próxima ao centro (ORRICO, 2010). Uma segunda fase envolve empreendimentos imobiliários com ênfase na produção do produto imobiliário, independentemente da localização central, devido à escassez de terrenos em áreas centrais (ORRICO, 2010).

No início da urbanização, a atuação da elite local teve um papel crucial, lucrando com a demanda por terras urbanas e moldando a forma urbana da cidade. Desta forma, desenvolveram-se duas formas de produção: a formação de um mercado fundiário a partir da necessidade de moradia e da produção imobiliária; e a outra, inclui a formação incipiente do mercado imobiliário, com ênfase tanto em projetos de alto padrão quanto em projetos para classes de menor poder aquisitivo (ORRICO, 2010).

Orrico (2010) afirma que o crescimento demográfico impulsionado pela indústria, especialmente pela Aracruz Celulose, contribuiu para a transformação da cidade desde a década de 1960 até a chegada da atividade petrolífera nos anos 2000.

A expansão urbana nas últimas décadas incluiu áreas periféricas, atendendo a diferentes classes sociais, principalmente a partir dos anos 2000, quando surgiram novas formas de promoção imobiliária, destacando empreendimentos que seguem novas tendências de arquitetura, com áreas mais afastadas do centro, mais próximas à natureza e com mais segurança. Isso contribui para uma segregação espacial mais explícita na cidade, segundo Orrico (2010).

Em resumo, o texto de Orrico (2010) aborda a complexa dinâmica da produção urbana em Aracruz, destacando as diferentes fases de crescimento, influenciadas pela indústria, mudanças econômicas e a emergência de um mercado imobiliário mais diversificado. O papel da elite local, os empreendedores do ramo imobiliário e a relação entre trabalho, poder aquisitivo e apropriação do espaço são aspectos fundamentais na compreensão das transformações urbanas da cidade.

3.1.2 Economia local

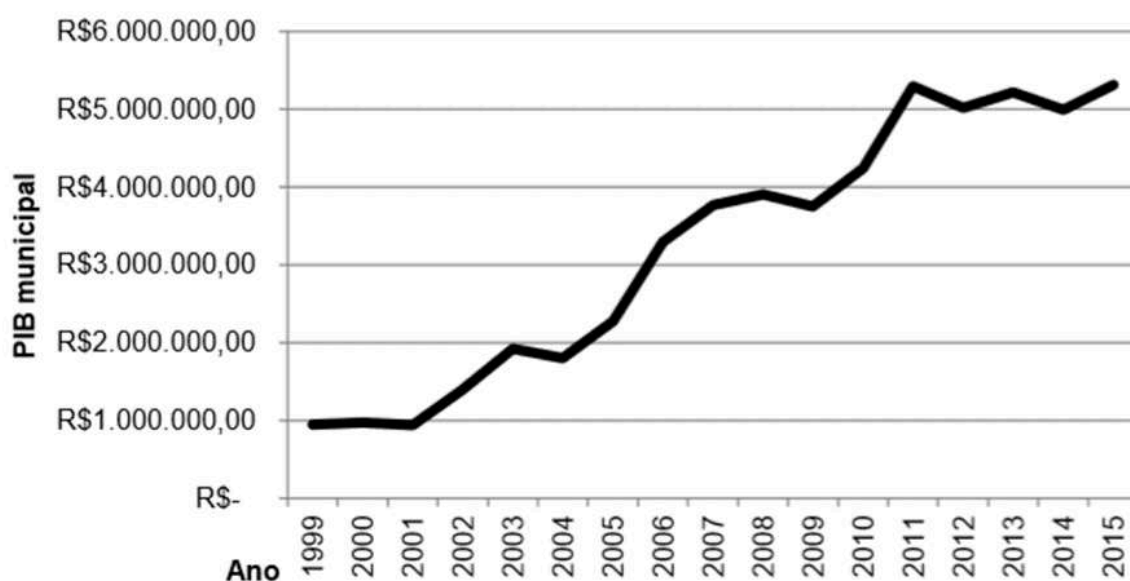
A economia de Aracruz tem suas raízes profundamente ligadas à agricultura. Nas décadas de 1950 e 1960, antes do desenvolvimento da produção industrial e em paralelo à produção de café, a economia local era impulsionada principalmente pela extração de madeira, com destaque para a exploração madeireira realizada pela COFAVI (Companhia de Ferro e Aço de Vitória).

Atualmente, o município é destaque em instalações industriais, tais como a Suzano Papel e Celulose, o Porto da Barra do Riacho – Portocel, Estaleiro Jurong, a Imetame, a Nutripetro, dentre outros investimentos. Concomitantemente a essa consolidação empresarial, os índices urbanísticos de Aracruz subiram consideravelmente, visto que em 1991 a população era de 52.526 habitantes, 64.637 em 2000 e 94.765 em 2022, segundo o IBGE.

Os reflexos desse cenário foram decisivos na história da região, enquanto nos grandes centros estes projetos se adaptam a estrutura urbana, em Aracruz a própria cidade reconfigurou-se para atender às exigências do mercado. Destacam-se os grandes aportes de investimentos para a adequação do território às cobranças logísticas determinadas pelo capital internacional, bem como a tímida contrapartida às exigências urbanas da crescente população. (PLHIS, 2019, p.84)

Este crescimento populacional, aliado à forte presença industrial, teve grande contribuição para que a cidade entrasse para o ranking dos 10 municípios com maiores PIB (Produto Interno Bruto) do Estado entre de 2002 a 2015, segundo IBGE/IJSN (2015).

Gráfico 1: Evolução do PIB entre os anos de 1999 e 2015



Fonte: PLHIS, 2019.

Em relação aos setores econômicos, constata-se facilmente em destaque a maior colaboração financeira do setor secundário, ou seja, das indústrias e construções, conforme a tabela abaixo.

Tabela 2: Valor Adicionado por Setores Econômicos (%), 2002 a 2014

Setor econômico	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Agropecuária	2,39	1,87	2,12	2,37	1,32	0,87	1,32	1,01	0,67	0,81	0,77	0,82	1,07
Indústria, construção e SIUP ¹⁵	57,22	60,02	55,18	58,11	64,81	65,72	63,06	64,91	62,43	65,88	60,44	60,97	57,43
Comércio e serviços	28,01	24,52	27,97	25,11	23,96	23,77	25,18	24,17	27,11	24,19	27,92	28,05	22,17

Fonte: PLHIS, 2019.

A agropecuária tem um papel fundamental para o progresso da cidade, em especial, na produção de ofertas de emprego. Neste sentido, destaca-se a cultura do café conilon, a fruticultura e a pecuária como as principais atividades desenvolvidas no município (PLHIS, 2019).

Dado o potencial crescimento econômico do município, afirma-se que este tem sido acompanhado por um aumento significativo do crescimento urbano informal na cidade, pois muitos trabalhadores que vêm de outras regiões em busca de

oportunidades acabam se estabelecendo em áreas irregulares e informais por falta de opções de moradia acessível e adequada.

A falta de planejamento urbano para acomodar o crescimento populacional decorrente do desenvolvimento e de políticas públicas efetivas tem resultado em ocupações informais e irregulares, muitas vezes em áreas de risco, como no caso da Portelinha, Limão, Santa Luzia, São Clemente, dentre outros, sem infraestrutura básica e com habitações precárias. Esse crescimento urbano desordenado, além de trazer riscos à segurança e saúde dos moradores, tem gerado impactos ambientais.

3.2 Diagnóstico

O presente diagnóstico apresenta uma análise abrangente da Sede do município de Aracruz, destacando elementos fundamentais relacionados ao Plano Diretor Municipal, bem como a importância das ZEIS nesse contexto. A cidade, palco de dinâmicas urbanas complexas, tem buscado estratégias para promover um desenvolvimento urbano sustentável e inclusivo.

O PDM representa, a priori, uma peça chave nesse processo, orientando o crescimento urbano de maneira organizada e equilibrada. Sua elaboração requer uma compreensão aprofundada das particularidades locais, levando em consideração aspectos socioeconômicos, ambientais e culturais que moldam a identidade da Aracruz.

Dentre os instrumentos de intervenção urbana, as ZEIS emergem como protagonistas na promoção da inclusão social e no combate à precariedade habitacional. Uma análise generalizada dos principais assentamentos precários definidos pelo PLHIS, todas possuindo áreas de ZEIS, permite uma compreensão mais profunda das demandas e desafios enfrentados por essas comunidades.

Cada uma dessas localidades apresenta particularidades singulares, refletindo a diversidade urbana de Aracruz. Neste trabalho, a Portelinha destaca-se em uma análise minuciosa, não apenas por suas carências, mas também por suas potencialidades, as quais devem ser consideradas no processo de formulação de estratégias de urbanização e regularização fundiária.

3.2.1 Plano Diretor Municipal - PDM

A elaboração do Plano Diretor de Aracruz foi um processo complexo e participativo, que envolveu a Prefeitura Municipal, a sociedade civil e a academia. O processo teve início em 2007 e foi concluído em 2008, com a aprovação do PDM pela Câmara Municipal através da lei nº 3.143 de 2008, cujo objetivo era ser

“objeto de planejamento e coordenação permanentes, visando a melhoria da qualidade de vida da população, tendo como base os princípios e normas previstas na Constituição Federal e os demais princípios e normas previstas nesta Lei e seus regulamentos, estabelecendo normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental para melhoria da qualidade de vida da população” (ARACRUZ, 2008).

A primeira etapa do processo foi a realização de um diagnóstico da situação do município à época, que incluiu a análise de dados socioeconômicos, ambientais e urbanísticos. A partir deste diagnóstico, foram definidas as diretrizes para o desenvolvimento urbano sustentável de Aracruz.

A segunda etapa do processo, foi a elaboração do Plano Diretor propriamente dito. Ele estabeleceu diretrizes para o desenvolvimento urbano sustentável do município, com foco na promoção da equidade social, da preservação do meio ambiente e da eficiência do uso do solo. O PDM também estabeleceu regras para o ordenamento territorial do município, definindo as áreas urbanas e rurais, os usos e atividades permitidos em cada área, e os parâmetros urbanísticos para a construção de edificações.

Além disso, seguindo os preceitos do Estatuto da Cidade, o PDM de Aracruz implementou a ZEIS, e sua lei esclarece no Artigo 129 que “as ZEIS são porções do território destinadas, prioritariamente, à recuperação urbanística, à regularização fundiária e produção de Habitações de Interesse Social” (ARACRUZ, 2008):

“são porções do território municipal destinadas, prioritariamente, à recuperação urbanística, à regularização fundiária e produção de

habitação de interesse social ou de urbanização social, bem como a recuperação de imóveis degradados, a provisão de equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio local” (ARACRUZ, 2008. Art. 264)

Em suma, com intuito de elucidar tais áreas, o PDM ainda exemplifica:

Art. 10 As áreas urbanas que não cumprem com a função social foram definidas considerando os seguintes critérios:

I - a existência de infra-estrutura e de demanda social e cultural para sua utilização;

II - a potencialização do uso e da ocupação do solo destas áreas urbanas;

III - demanda para usar esta área para habitação popular atendendo o interesse social da população de baixa renda de obter uma moradia com infra-estrutura e serviços urbanos disponíveis;

IV - área urbana com grande concentração de imóveis destinados para estacionamentos, prédios vazios, armazéns e galpões fechados ou abandonados e exista uma demanda para usar esta área para habitação social destinada a população moradora de cortiços e de rua;

V - área urbana ou na região da orla com grande concentração de imóveis de interesse histórico, prédios vazios, armazéns e galpões fechados ou abandonados e exista uma demanda cultural para destinar parte desses imóveis em centros e espaços culturais;

VI - área urbana ou na região da orla com interesse ambiental para implantação de equipamentos urbanos de lazer e de apoio ao turismo;

VII - área urbana ocupada irregularmente ou desordenadamente e que necessite de uma ação de regularização fundiária e implantação de equipamentos sociais. (ARACRUZ, 2008)

Logo, no que diz respeito às ZEIS, o PDM de Aracruz estabeleceu diretrizes para a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda.

A atualização do PDM de Aracruz, em 2020, através da Lei 4.317 de 2020, foi realizada com o objetivo de incorporar as mudanças ocorridas no município nos últimos anos. A atualização do PDM foi coordenada pela Prefeitura Municipal de Aracruz, com a participação de diversos setores da sociedade.

As principais alterações percebidas pela autora que foram introduzidas na atualização do PDM de Aracruz foram, em síntese:

- Maior ênfase na sustentabilidade ambiental, com a inclusão de diretrizes para a redução da emissão de gases de efeito estufa, a promoção da mobilidade urbana sustentável e a proteção dos recursos naturais;

- Maior atenção às questões sociais, com a inclusão de diretrizes para a redução das desigualdades socioeconômicas, a promoção da inclusão social e a melhoria da qualidade de vida da população;
- Maior flexibilidade para a gestão urbana, com a criação de instrumentos para o estímulo à participação da sociedade na gestão do município.

No que diz respeito às ZEIS, a atualização do PDM de Aracruz reforçou as diretrizes para a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda. A atualização também estabeleceu novos instrumentos para a promoção da habitação de interesse social nas ZEIS, como a concessão de incentivos fiscais e financeiros.

Art. 151. A Zona Especial de Interesse Social - ZEIS são áreas dentro da área urbana ocupadas predominantemente por populações de baixa renda, ou que tenham sido objeto de loteamentos e ou conjuntos habitacionais irregulares, que exigem tratamento diferenciado dos parâmetros de uso e ocupação do solo urbano, e que serão destinadas a programas e projetos especiais de urbanização, reurbanização, regularização urbanística e fundiária. (ARACRUZ, 2020. Art. 151)

Deste modo, o principal objetivo da ZEIS, a partir desta lei torna-se:

“[...] I - promover a regularização urbanística e fundiária dos assentamentos ocupados pela população de baixa renda;

II - eliminar os riscos decorrentes de ocupações em áreas inadequadas e, quando não for possível, reassentar seus ocupantes;

III - dotar e/ou ampliar estas áreas de infraestrutura básica, equipamentos sociais, culturais, espaços públicos, serviços e comércios;

IV - viabilizar áreas destinadas à manutenção e produção de Habitações de Interesse Social - HIS, buscando o cumprimento da função social da propriedade;

V - promover política específica de desenvolvimento socioeconômico e ambiental;

VI - impedir a expulsão indireta dos moradores, decorrente da valorização imobiliária dos imóveis beneficiados pelas ações de recuperação dos assentamentos precários;

VII - dinamizar atividades de comércio, serviço local e a geração de trabalho e renda.” (ARACRUZ, 2020. Art. 152)

Em síntese, é possível notar diferenças significativas na atualização do PDM, visto que o PDM de 2008 já estabelecia essas diretrizes de regularização fundiária e urbanização, mas o PDM de 2020 deu mais ênfase a elas, com o objetivo de

garantir o direito à moradia digna para a população de baixa renda, através de incentivos para produção de habitação de interesse social.

3.2.2 ZEIS de Aracruz

Sabe-se que as ZEIS são áreas urbanas ocupadas predominantemente por população de baixa renda, com ausência ou precariedade de serviços públicos e infraestrutura urbana e que o objetivo destas é garantir o direito à moradia digna para a população de baixa renda, com a promoção de regularização fundiária e a urbanização dessas áreas.

Com base nessa informação, a Lei nº 4.317 de 2020 estabelece 04 (quatro) tipos de Zonas.

Art. 154. A Zona Especial de Interesse Social 01 é composta de áreas públicas ou particulares, ocupadas predominantemente por habitações precárias, população de baixa renda ou ocupações em áreas de risco, que apresentem demanda prioritária por ações de regularização fundiária sustentável, com melhoria da infraestrutura urbana, serviços e equipamentos comunitários, geração de emprego e renda, sendo passíveis de remoção devido à ocupação em áreas de risco;

Art. 155. A Zona Especial de Interesse Social 02 é composta por áreas públicas ou particulares, dotadas parcialmente de infraestrutura urbana, próximas às áreas de risco e que apresentam demanda por ações de regularização fundiária sustentável;

Art. 156. A Zona Especial de Interesse Social 03 é composta de áreas públicas ou particulares precárias, localizadas em comunidades tradicionais, que apresentem demanda prioritária por ações de regularização fundiária sustentável, com melhoria da infraestrutura urbana, serviços e equipamentos comunitários e geração de emprego e renda;

Art. 157. A Zona Especial de Interesse Social 04 é composta por áreas públicas ou particulares, vazias, que não cumprem a função social da propriedade urbana, localizadas obrigatoriamente em áreas urbanas consolidadas ou limítrofes e que apresentam potencial para receberem Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social. (ARACRUZ, 2020. Art. 154,155,156 e 157)

Associado a isso, a Lei estabelece no Artigo 160 alguns critérios para as Zonas 01, 02 e 03 serem consideradas ZEIS. Sendo assim, a área deve ser ocupada por pessoas de baixa renda, não possuir infraestrutura completa de saneamento básico, ser passível de urbanização e regularização fundiária, após avaliação técnica dos padrões mínimos de salubridade, segurança e situação fundiária,

apresentar problemas de acessibilidade e mobilidade urbana e por fim, no caso da ZEIS 03, estar localizada em comunidades tradicionais (ARACRUZ, 2020).

No Artigo 161, a Lei dispõe sobre critérios para a ZEIS 04, ou seja,

“não poderá localizar-se em áreas de risco, de proteção ambiental e, desconectadas das áreas urbanas consolidadas, assim definidas nesta lei. e deverão seguir as orientações do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS).” (ARACRUZ, 2020. Art. 161)

Além disso, as ZEIS 01, 02 e 03, conforme o Artigo 163 da Lei, deverão ser prioritariamente alvo de Planos de Urbanização e Regularização Fundiária. Esses planos envolvem a implementação de ações integradas, buscando a preservação, sempre que viável, a tipicidade, as características locais do assentamento e as edificações não em situação de risco.

Dada a informação acima, o Plano ainda aborda sobre a elaboração dos Planos de Urbanização e Regularização Fundiária:

“Os Planos de Urbanização e Regularização Fundiária das ZEIS deverão ser elaborados em parceria entre o Poder Público e os ocupantes da área, abrangendo aspectos urbanísticos, socioeconômicos, de regularização fundiária, de infraestrutura, jurídicos, ambientais e de mobilidade e acessibilidade urbana, devendo ser orientado pelas seguintes diretrizes:

I - delimitar a poligonal de intervenção do Plano com indicação dos domicílios diretamente beneficiados pelo projeto e as áreas beneficiadas indiretamente;

II - apresentar previamente a metodologia de trabalho para elaboração do Plano e a poligonal de intervenção para a população;

III - formar um Conselho Gestor do Plano de Urbanização e Regularização Fundiária das ZEIS, com membros do Poder Executivo Municipal e da população da área de intervenção, para acompanhamento dos trabalhos de elaboração, implementação e monitoramento do Plano;

IV - elaborar diagnóstico participativo da poligonal de intervenção considerando aspectos físico-territoriais, socioeconômicos, jurídicos, ambientais, dimensionamento das demandas atuais e futuras, coletivas da população, considerando a infraestrutura, habitação de interesse social, programas socioeconômicos, equipamentos comunitários e espaços de lazer;

V - elaborar estratégias para a geração de emprego e renda;

VI - elaborar projetos intersetoriais de ação social e promoção humana;

VII - elaborar projeto de recuperação ambiental de áreas degradadas, nos casos em que couber;

VIII - elaborar projeto de urbanização da área de intervenção respeitando as características locais;

IX - elaborar projetos Habitacionais de Interesse Social com tipologias adequadas ao perfil da população a ser atendida;

X - elaborar projeto de regularização fundiária;

XI - garantir no Plano a integração entre as ações e projetos urbanísticos, socioeconômicos, ambientais e jurídicos;

XII - definir fontes de recursos para a implementação das intervenções;

XIII - aprovar todos os projetos e ações que compõem os Planos de Urbanização e Regularização Fundiária das ZEIS com as Secretarias Municipais envolvidas, o Conselho Gestor do Plano e a população da área de intervenção;

XIV - definir no plano os critérios que serão adotados para o acompanhamento e monitoramento das ações.” (ARACRUZ, 2020. Art. 164)

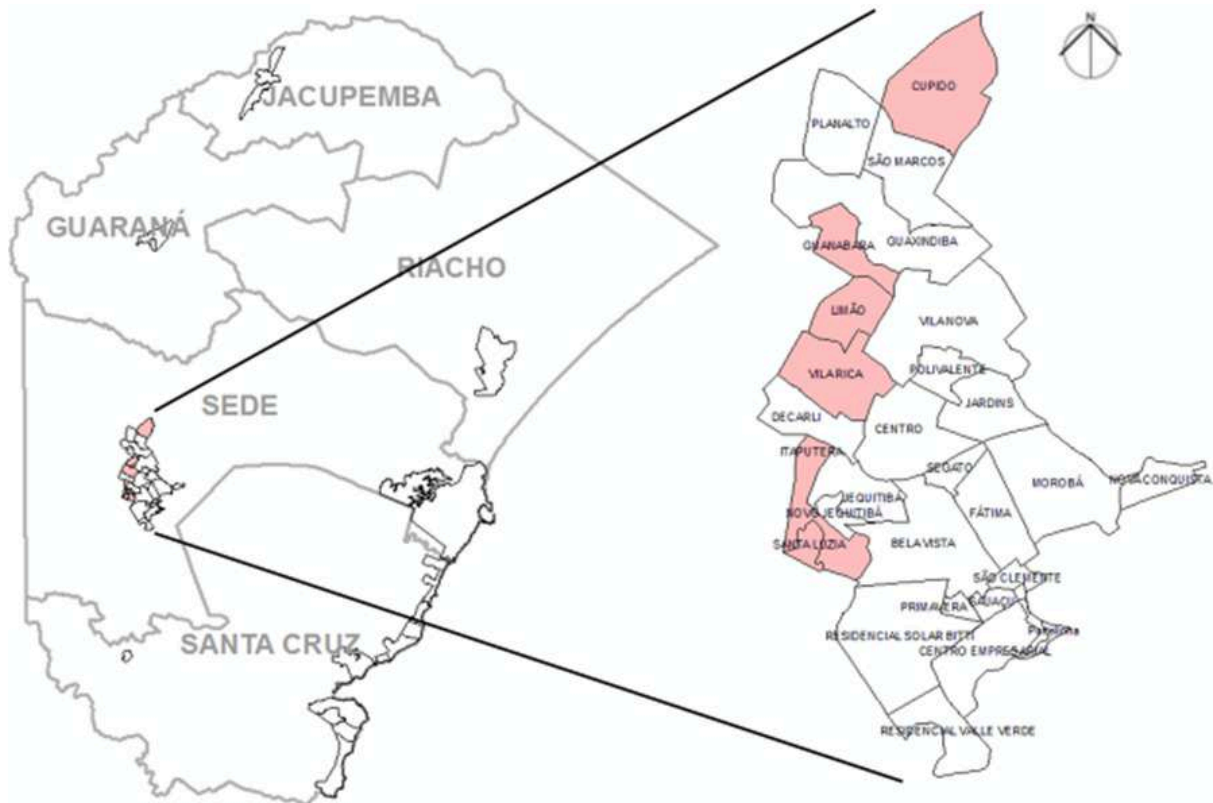
O Plano ainda elucida que para a elaboração desses planos, devem ser seguidas as orientações estabelecidas pela Lei nº 13.465 de 2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana.

Com isso, as ZEIS de Aracruz são delimitadas através da Lei nº 4.317 de 2020, conforme Anexo I, da Sede do município.

3.2.2.1 Sede 1

Neste grupo encontram-se subdivididos as ZEIS localizadas na parte central da Sede do Município, sendo estas, situados nos bairros Cupido, Itaputera, Itaputera – Baixada, Vila Rica, Santa Luzia, Pôr-do-Sol (Funcionários), sendo também, os que apresentam menores condições de habitabilidade.

Figura 21: Bairros que possuem áreas de ZEIS em Aracruz, pertencentes ao grupo Sede 1



Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Ao discutir a infraestrutura urbana desses bairros, observa-se uma lacuna significativa ou índices muito baixos de atendimento em várias áreas-chave, como pavimentação (conforme mostrado na Figura 22), coleta de esgoto e arborização. Por outro lado, o fornecimento de água e energia elétrica apresenta números de atendimento mais significativos, alcançando a maioria dos assentamentos. Os dados do PLHIS de 2019 permitem concluir, com base na tabela a seguir, as condições dos assentamentos relacionados.

Tabela 3: Infraestrutura dos assentamentos subnormais da Sede 1

LOCALIDADE	TIPO	ÍNDICE DE ATENDIMENTO DOS LOTES EM %
CUPIDO	Pavimentação	0
	Iluminação pública	100
	Rede de água	100
	Rede de esgotamento	0
ITAPUTERA	Pavimentação	88
	Iluminação pública	100
	Rede de água	100
	Rede de esgotamento	100
ITAPUTERA - BAIXADA	Pavimentação	100
	Iluminação pública	100
	Rede de água	100
	Rede de esgotamento	0
VILA RICA	Pavimentação	100
	Iluminação pública	100
	Rede de água	100
	Rede de esgotamento	100

SANTA LUZIA	Pavimentação	100
	Iluminação pública	100
	Rede de água	100
	Rede de esgotamento	100
FUNCIONÁRIOS	Pavimentação	0
	Iluminação pública	100
	Rede de água	100
	Rede de esgotamento	4

Fonte: PLHIS (2019). Elaborado pela autora, 2024.

Figura 22: Infraestrutura precária no bairro Pôr-do-Sol



Fonte: PMA, 2013.

O atendimento feito pelos equipamentos públicos dessas localidades, de forma geral, são satisfatórios, levando em consideração o raio de distância máxima a ser percorrida para o atendimento. Os equipamentos que não estão lotados no bairro, por vezes, localizam-se nas proximidades, como no caso do bairro dos Funcionários, que é necessário se deslocar até o bairro Limão, situado ao lado.

Em análise realizada pelo PLHIS (2019), é possível concluir que o bairro Cupido possui o pior índice de atendimento dos equipamentos públicos. Conclui-se ainda que, em suma, a Educação Infantil nesses bairros é bastante deficiente.

Considerando este grupo de pesquisa, denominado Sede 1, tem-se um bairro em particular, que foi formado a partir de Conjunto Habitacional de Interesse Social implantado pelo Governo Municipal em 2009, em parceria a Caixa Econômica Federal, sendo ele o bairro dos funcionários, com casas de padrão construtivo simples e convencional. Sendo assim, construiu-se uma localidade homogênea, induzindo os moradores a buscarem recursos e serviços em outras localidades.

Figura 23: Padrão construtivo do Conjunto Habitacional dos Funcionários



Fonte: Acervo da autora, 2019.

Nesta localidade, um total de 115 famílias foram beneficiadas com a entrega de moradias. No entanto, por mais de uma década, essas famílias ficaram sem documentos oficiais de posse e escrituração das propriedades. Em resposta a essa situação, o prefeito iniciou, em 2022, o processo de regularização fundiária das casas, visando fornecer os títulos de propriedade aos beneficiários da comunidade.

Apesar do tempo transcorrido, o bairro ainda mantém características de carência de infraestrutura urbana, evidenciadas pela ausência de pavimentação, sistema de coleta de esgoto e equipamentos públicos essenciais.

Figura 24: Falta de infraestrutura urbana no bairro Pôr-do-Sol



Fonte: Google Earth, 2024.

Nos bairros Santa Luzia e Vila Rica há maior preocupação em relação a topografia acentuada. Pensando nisso, de acordo com o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC, a área do bairro Santa Luzia está incluída como cenário de risco de acidentes naturais. E Segundo o PLAMCON:

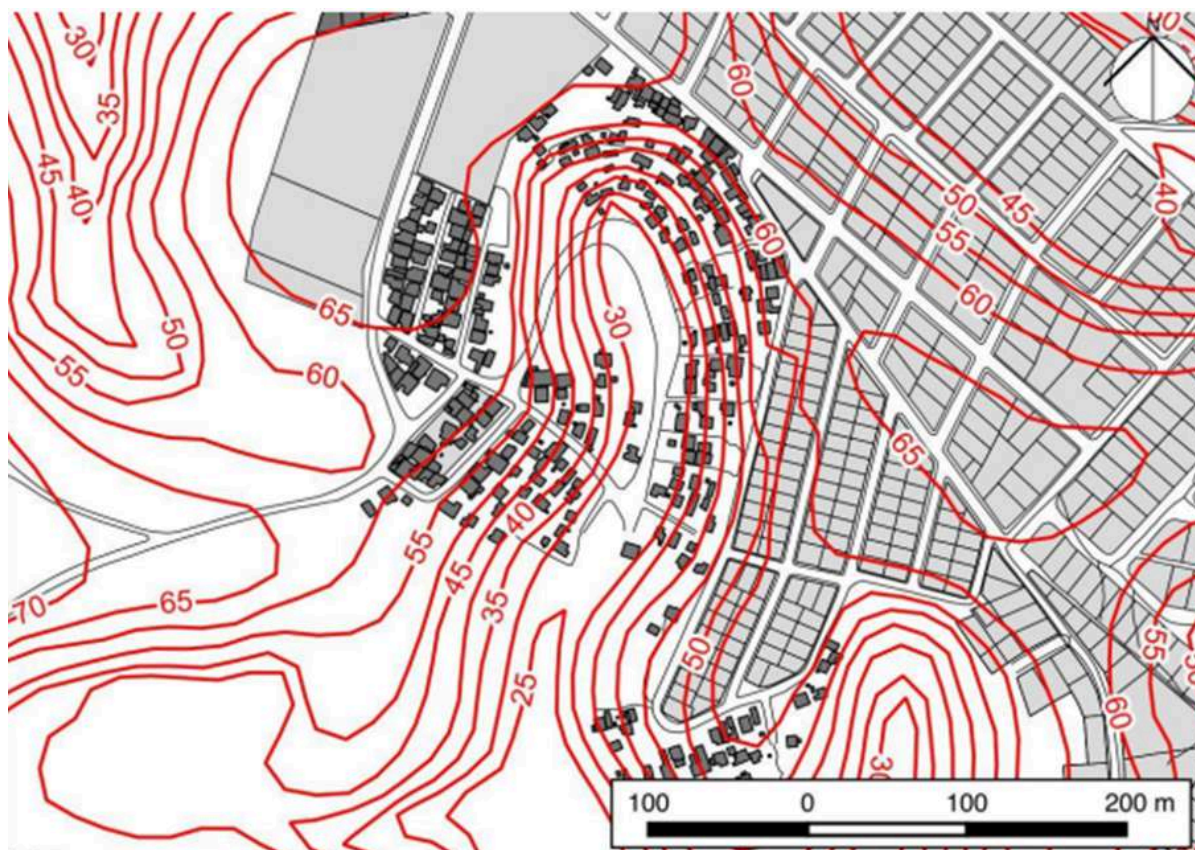
Tabela 4: Cenário de risco em Santa Luzia

CENÁRIO DE RISCO MUITO ALTO		
1.	Risco	Deslizamento.
2.	Descrição	Local acidentado, com escadarias e presença de vielas pavimentadas com ausência de drenagem pluvial.
3.	Resumo histórico	Ventos fortes e deslizamento com vítimas em 1996.
4.	Fatores contribuintes	Cortes em taludes, habitações precárias e baixa percepção de risco pela comunidade.
5.	Evolução e possibilidade de monitoramento e alerta	Não houve evolução, mas se faz importante o monitoramento e atenção para o possível uso de sistemas de alerta/alarme.
6.	Resultados estimados	Prejuízos e danos humanos e materiais.

7.	Componentes críticos	Resíduos sólidos e águas servidas lançadas diretamente no solo.
----	----------------------	-----------------------------------------------------------------

Fonte: PLAMCON, 2023. Elaborada pela autora, 2024.

Figura 25: Topografia do bairro Santa Luzia



Fonte: PLHIS, 2019.

De acordo com o PLHIS (2019), a susceptibilidade ambiental do bairro persiste devido à topografia acidentada, dividindo-o em três trechos: áreas com menor inclinação e sem risco de deslizamento, áreas com relevo plano no fundo do vale e áreas com inclinação acentuada e alto risco de deslizamento. A Prefeitura realizou projetos de contenção de barreiras e desapropriação de unidades habitacionais em áreas de maior risco, resultando em uma ocupação menos densa e maior acessibilidade. No entanto, a acessibilidade às moradias ainda é deficiente, com escadarias longas e falta de padrões de conforto. O uso do solo é predominantemente residencial, com padrões construtivos variados e equipamentos públicos bem distribuídos, exceto para educação infantil, devido à acessibilidade limitada.

Já o bairro Vila Rica possui boa infraestrutura urbana e está próximo ao centro da sede municipal, segundo o PLHIS (2019), contando com equipamentos públicos, incluindo um hospital, e moradias com padrões construtivos satisfatórios. No entanto, segundo o Plano, em um pequeno trecho de rua, a topografia acidentada limita a expansão da ocupação informal e aumenta o risco de deslizamentos de terra. As moradias estão construídas em sua maioria abaixo do nível da rua, dificultando o controle da drenagem pluvial. O relevo acidentado também dificulta o acesso à rua, com uma escadaria que, apesar de melhorias realizadas pela Prefeitura, ainda oferece pouco conforto aos pedestres. As edificações, com acessos individuais criados pelos proprietários, criam várias barreiras nesse trecho, limitando o acesso aos equipamentos públicos.

Figura 26: Topografia em Vila Rica

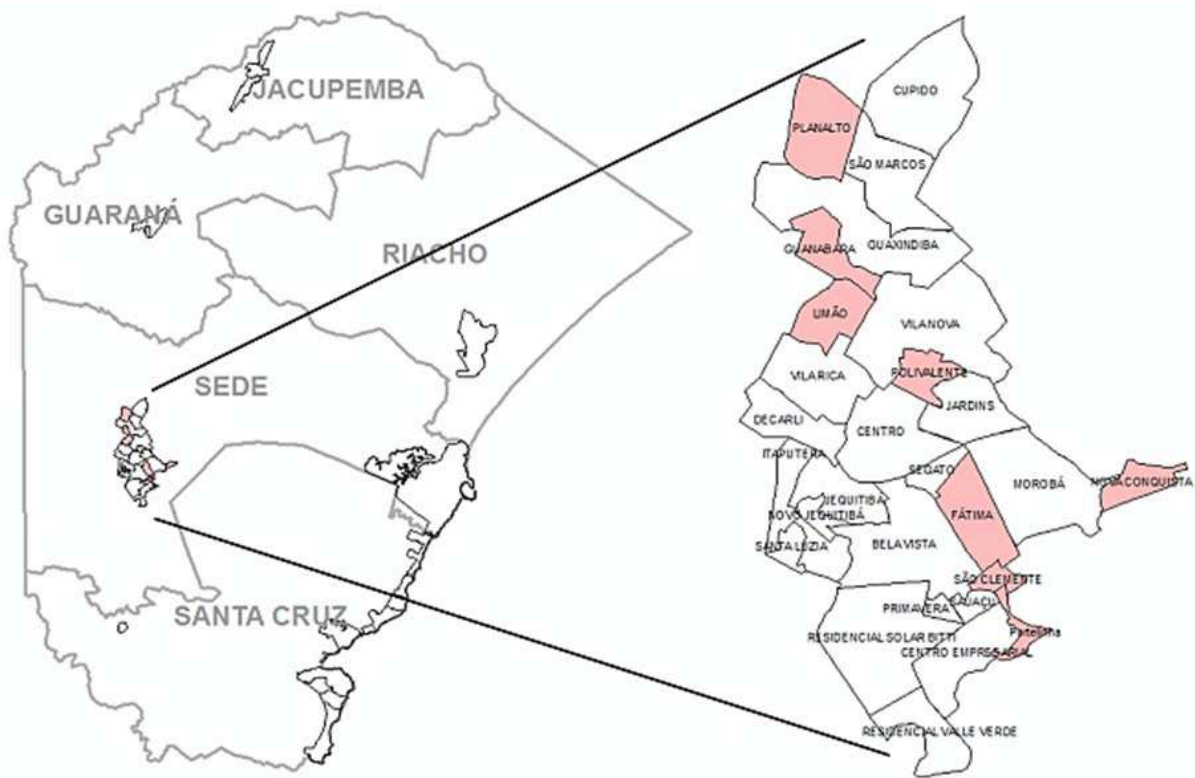


Fonte: PLHIS, 2019.

3.2.2.2 Sede 2

Neste grupo, serão abordadas as ZEIS no bairro de Fátima, Guanabara, Limão, Nova Conquista, Planalto, Polivalente, São Clemente II (Portelinha) e São Clemente. A maioria dessas localidades são caracterizadas por possuírem um relevo acentuado, bem como a localização periférica em relação ao Centro comercial, que é relativamente perto, concluindo então, que há certa discrepância nas condições destes assentamentos, podendo assim, notar volumes de precariedade acentuado.

Figura 27: Bairros que possuem assentamento subnormal em Aracruz, pertencentes ao grupo Sede 2



Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Ao se tratar da infraestrutura urbana destes bairros, considera-se que possuem boa assistência, visto que há distribuição de energia elétrica e de água, coleta de esgoto parcial e pavimentação na maioria das vias.

Tabela 5: Infraestrutura dos assentamentos subnormais da Sede 2

LOCALIDADE	TIPO	ÍNDICE DE ATENDIMENTO DOS LOTES EM %
FÁTIMA	Pavimentação	64
	Iluminação pública	100
	Rede de água	100
	Rede de esgotamento	91
GUANABARA	Pavimentação	77
	Iluminação pública	100
	Rede de água	100
	Rede de esgotamento	98
LIMÃO	Pavimentação	84
	Iluminação pública	99
	Rede de água	99
	Rede de esgotamento	79
NOVA CONQUISTA	Pavimentação	79
	Iluminação pública	99
	Rede de água	87
	Rede de esgotamento	79

PLANALTO	Pavimentação	57
	Iluminação pública	100
	Rede de água	100
	Rede de esgotamento	35
POLIVALENTE	Pavimentação	88
	Iluminação pública	100
	Rede de água	100
	Rede de esgotamento	90
SÃO CLEMENTE II (PORTELINHA)	Pavimentação	0
	Iluminação pública	0
	Rede de água	0
	Rede de esgotamento	0
SÃO CLEMENTE	Iluminação pública	94
	Rede de água	100
	Rede de esgotamento	100
	Rede de esgotamento	100

Fonte: PLHIS, 2019. Elaborado pela autora, 2024.

É importante mencionar que, dentre todos esses assentamentos, o que mais se distancia da realidade em comum destes, é o São Clemente II, popularmente titulado como Portelinha (a ser abordado minuciosamente), que foi resultado de

uma ocupação espontânea, tangenciando o Centro Industrial e dando continuidade ao bairro São Clemente, que também está inserido neste grupo.

Além do São Clemente II, dentre esses assentamentos, é importante ressaltar que o bairro de Fátima, o bairro São Clemente e a Portelinha possuem em sua composição um fator crítico, que é a presença do Córrego Morobá, apelidado como “Valão”, que compreende o bairro de Fátima, tangencia o São Clemente e se estende até a Portelinha. Até o ano de 2022, o Córrego Morobá encontrava-se em condições alarmantes, completamente degradado, sem fiscalização adequada e sujeito ao despejo de resíduos sólidos e líquidos, contribuindo para a deterioração da vegetação circundante.

Nesse contexto, é evidente a carência de infraestrutura nessas áreas, o que afeta diretamente a mobilidade interna dos bairros. A insuficiência de vias adequadas para o fluxo de veículos agrava ainda mais a situação, assim como as irregularidades e a baixa qualidade da infraestrutura existente. Esses problemas refletem a incapacidade de atender às demandas da população local, criando obstáculos para o acesso a serviços básicos.

O ano de 2022 marcou um ponto de virada significativo com o início das obras de macrodrenagem no valão, em uma parceria entre o governo estadual e municipal (PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACRUZ, 2022). Estas obras, destinadas a beneficiar os moradores da região da Grande Bela Vista, composta por Segatto, Bela Vista, Clemente, Portelinha e Fátima, tiveram um impacto substancial nas áreas abordadas por este estudo.

Além de expandir a capacidade de drenagem pluvial, o projeto compreendeu uma gama de melhorias abrangentes. Isso incluiu a pavimentação de vias, instalação de iluminação pública, criação de áreas de estacionamento, aumento da arborização, implementação de áreas reflorestadas e a construção de calçadas multiuso destinadas ao lazer. Além disso, foram criadas zonas de amortecimento de enchentes e melhorias no sistema de esgotamento sanitário. Essas iniciativas integradas não apenas visavam mitigar os problemas de inundação, mas também melhorar significativamente a qualidade de vida e infraestrutura das comunidades afetadas.

Figura 28: Obra de macrodrenagem do valão em Aracruz



Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACRUZ, 2022.

Figura 29: Obra de macrodrenagem do valão em Aracruz



Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACRUZ, 2022.

Figura 30: Obra de macrodrenagem do valão em Aracruz



Fonte: Acervo da autora, 2023.

Em relação aos serviços públicos, os assentamentos, de modo geral, possuem uma boa assistência, porém, assim como a maioria aqui estudado, ainda carecem de equipamentos na área da Educação Infantil, principalmente no bairro Planalto e Guanabara.

O uso do solo é predominantemente para fins residenciais, com alguns usos mistos e comerciais, porém, em baixíssima quantidade. Há também a incidência de terrenos vazios, principalmente no Planalto e em Nova Conquista.

Neste grupo, é importante ressaltar a formação do bairro Nova Conquista, que assim como o bairro dos Funcionários, do Grupo Sede 1, foi implantado a partir de um financiamento governamental, gerando uma paisagem e uso homogêneo no lugar.

Figura 31: Tipologia construtiva das casas do bairro Nova Conquista



Fonte: PMA, 2008.

A questão da topografia destes assentamentos também é um fator de grande preocupação, visto que em Fátima, Limão, Planalto, Polivalente, São Clemente e Portelinha, são consideradas áreas de risco. Nesse sentido, foi previsto no PLAMCON (2023) áreas que são cenários de riscos de acidentes naturais, sendo elas:

Limão

Tabela 6: Cenário de risco no bairro Limão

CENÁRIO DE RISCO MÉDIO		
1.	Risco	Deslizamento e alagamentos.
2.	Descrição	Local acidentado com ruas em declives, pavimentadas, com presença de escadarias e setores com topografia baixa.
3.	Resumo histórico	Princípio de deslizamento.
4.	Fatores contribuintes	Baixa percepção de risco da comunidade e cortes irregulares em taludes.

5.	Evolução e possibilidade de monitoramento e alerta	Não houve evolução, mas se faz importante o monitoramento e atenção para o possível uso de sistemas de alerta/alarme.
6.	Resultados estimados	Prejuízos e danos humanos e materiais.
7.	Componentes críticos	Drenagem e cortes inadequados nos taludes.

Fonte: PLAMCON, 2023. Elaborada pela autora, 2024.

Neste bairro, em específico, o Limão, apresenta um relevo caracterizado por encostas íngremes e acidentadas, em muitos casos, contendo barrancos desprotegidos, o que resulta na presença de várias escadarias em sua geografia urbana. Essas escadarias são uma resposta à topografia desafiadora da região, proporcionando acessibilidade e conectividade entre as diferentes áreas do bairro.

Figura 32: Escadaria de acesso ao Limão



Fonte: Acervo da autora, 2023.

Figura 33: Encostas desprotegidas



Fonte: Acervo da autora , 2023.

Figura 34: Desnível do bairro



Fonte: Acervo da autora, 2023.

Polivalente

Tabela 7: Cenário de risco no bairro Polivalente

CENÁRIO DE RISCO MÉDIO		
1.	Risco	Deslizamento e alagamento.
2.	Descrição	Local acidentado, ruas pavimentadas em declive e planície no centro, tipo gamela.
3.	Resumo histórico	Princípios de deslizamentos causando danos às moradias. Alagamentos da rua central.
4.	Fatores contribuintes	Cortes irregulares em taludes, não funcionamento adequado da drenagem pluvial e baixa percepção de riscos por parte da população.
5.	Evolução e possibilidade de monitoramento e alerta	Não houve evolução, mas se faz importante o monitoramento e atenção para o possível uso de sistemas de alerta/alarme.
6.	Resultados estimados	Prejuízos e danos humanos e materiais.
7.	Componentes críticos	Drenagem inadequada e cortes instáveis no terreno.

Fonte: PLAMCON, 2023. Elaborada pela autora, 2024.

Fátima, São Clemente I e II

Tabela 8: Cenário de risco no bairro de Fátima, São Clemente I e II

CENÁRIO DE RISCO MÉDIO		
1.	Risco	Enxurrada e inundação.
2.	Descrição	Local de inundação e canal construído.

3.	Resumo histórico	Inundações e enxurradas.
4.	Fatores contribuintes	Escoamento e drenagem insuficientes. Presença de resíduos sólidos, em geral, às margens dos canais.
5.	Evolução e possibilidade de monitoramento e alerta	Não houve evolução, mas se faz importante o monitoramento e atenção para o possível uso de sistemas de alerta/alarme.
6.	Resultados estimados	Prejuízos e perdas materiais.
7.	Componentes críticos	Lixos em geral e drenagens insuficientes.

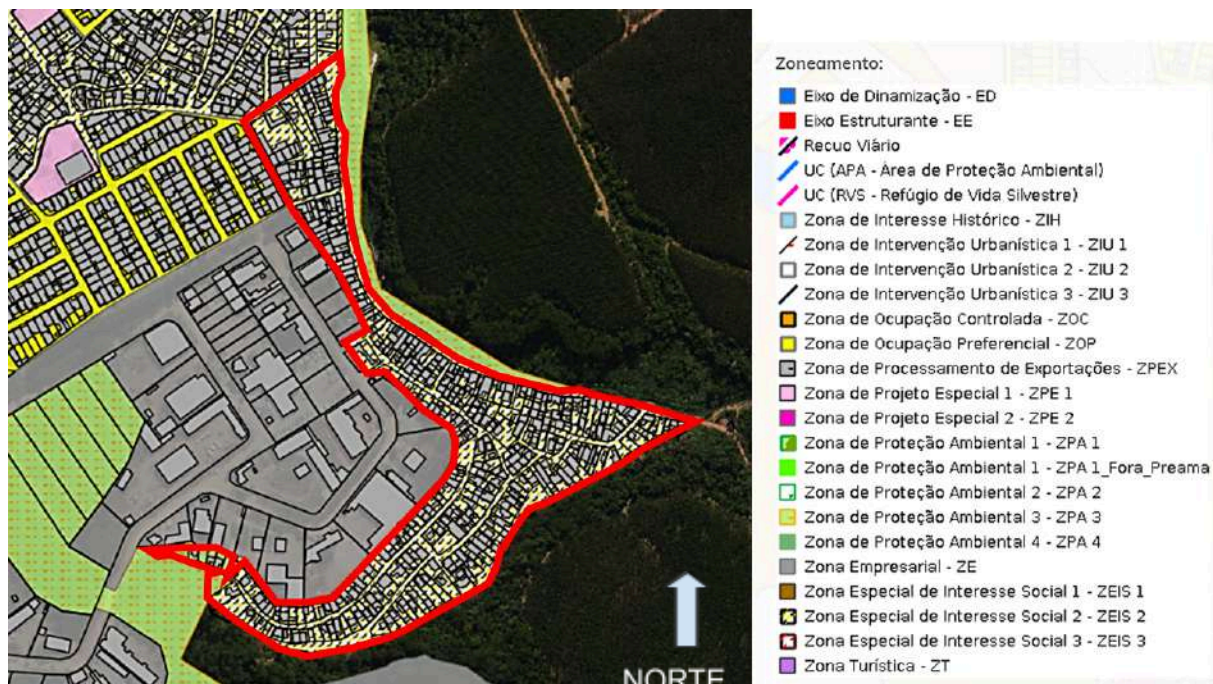
Fonte: PLAMCON, 2023. Elaborada pela autora, 2024.

3.2.2.2.1 Portelinha

As informações referentes à Portelinha terão parte do material utilizado no trabalho publicado pela própria autora, o artigo “Direito À Cidade Em Portelinha: Análise de Instrumentos Urbanísticos em Aracruz, ES” (MATTIELLO, 2024). Além disso, as informações serão extraídas a partir do PLHIS e visitas *in loco*, sendo possível conversar com moradores e extrair parte das informações presentes.

De acordo com o Plano Diretor vigente até o ano de 2018 (Lei 3.143/2008) a região foi identificada na planta de Zoneamento Urbano como Zona Industrial (ZI) e Zona de Proteção Permanente (ZPP). Porém, tendo em vista tratar-se de uma ocupação irregular e espontânea, a localidade foi demarcada como uma ZEIS através de Decreto nº 34.115, de 10 de maio de 2018 e incluído no Zoneamento Urbano definido na revisão do PDM 2020, como ZEIS 02, delimitado em vermelho pela autora.

Figura 35: Delimitação atual da região onde se localiza a “Portelinha” e seu zoneamento.



Fonte: HIPARC, 2024. Adaptado pela autora, 2024.

A região foi ocupada irregularmente a partir de 2007, tangenciando o Centro Empresarial e dando continuidade ao bairro São Clemente, que também está inserido neste grupo de assentamentos subnormais (PLHIS, 2019).

Na figura abaixo, datada do ano de 2004, nota-se a delimitação da região da Portelinha, coberta de vegetação nativa junto ao curso de água preexistente.

Figura 36: Delimitação atual da região onde se localiza a “Portelinha” em 2004.



Fonte: PLHIS, 2019. Adaptado pela autora, 2024.

Abaixo, faz-se um compilado de imagens retiradas do PLHIS, onde se nota o surgimento e expansão da ocupação entre os anos de 2007 a 2009, e o adensamento da área até 2017. Pode-se observar também a implantação de novas empresas no Centro Empresarial.

Figura 37: Delimitação atual da região onde se localiza a "Portelinha" em 2007



Fonte: PLHIS, 2019.

Figura 38: Delimitação atual da região onde se localiza a "Portelinha" em 2009



Fonte: PLHIS, 2019.

Figura 39: Delimitação atual da região onde se localiza a "Portelinha" em 2014



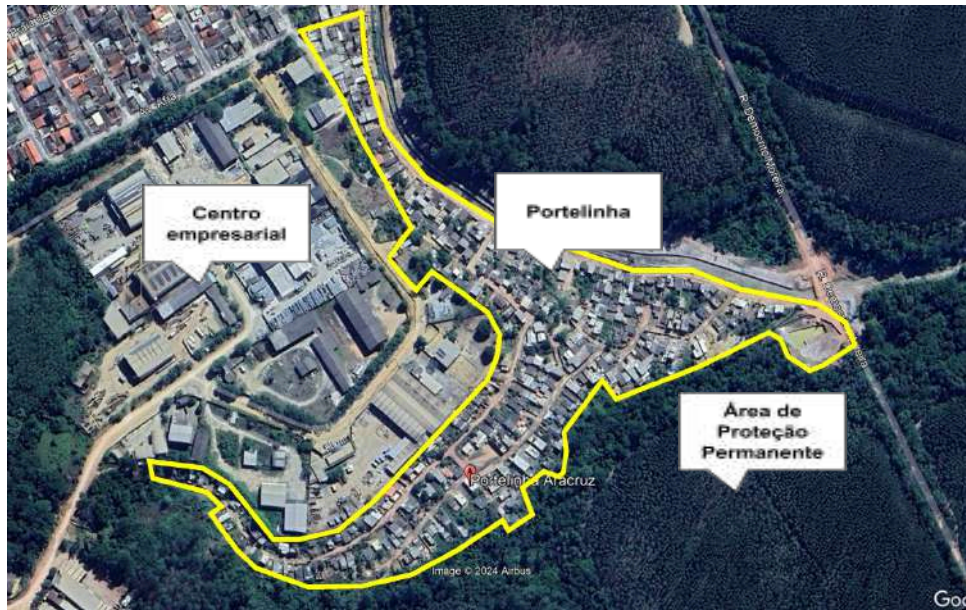
Fonte: PLHIS, 2019.

Figura 40: Delimitação atual da região onde se localiza a "Portelinha" em 2017



Fonte: PLHIS, 2019.

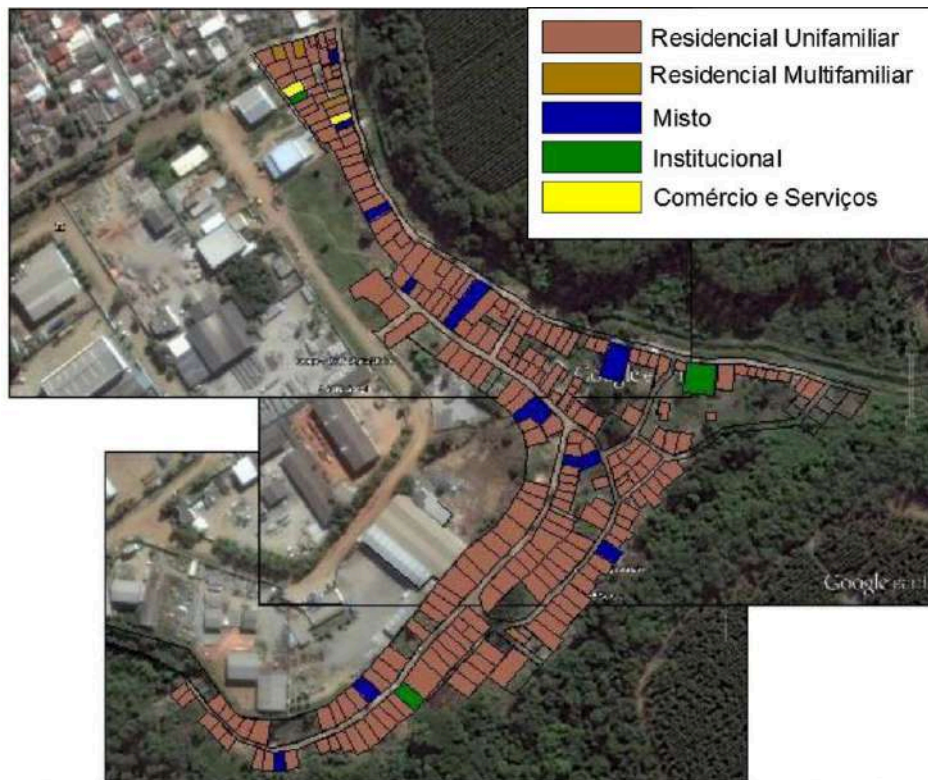
Figura 41: Delimitação atual da região onde se localiza a “Portelinha” em 2023



Fonte: Google Earth, 2023. Adaptado pela autora, 2024.

O uso do solo na região é predominantemente destinado a usos residenciais; no entanto, observa-se a ocorrência de alguns casos de usos mistos, dispostos de maneira uniforme, conforme ilustrado na imagem abaixo. O gabarito máximo para tais edificações é de dois pavimentos, conforme exemplificado na figura 42.

Figura 42: Mapa de uso do solo



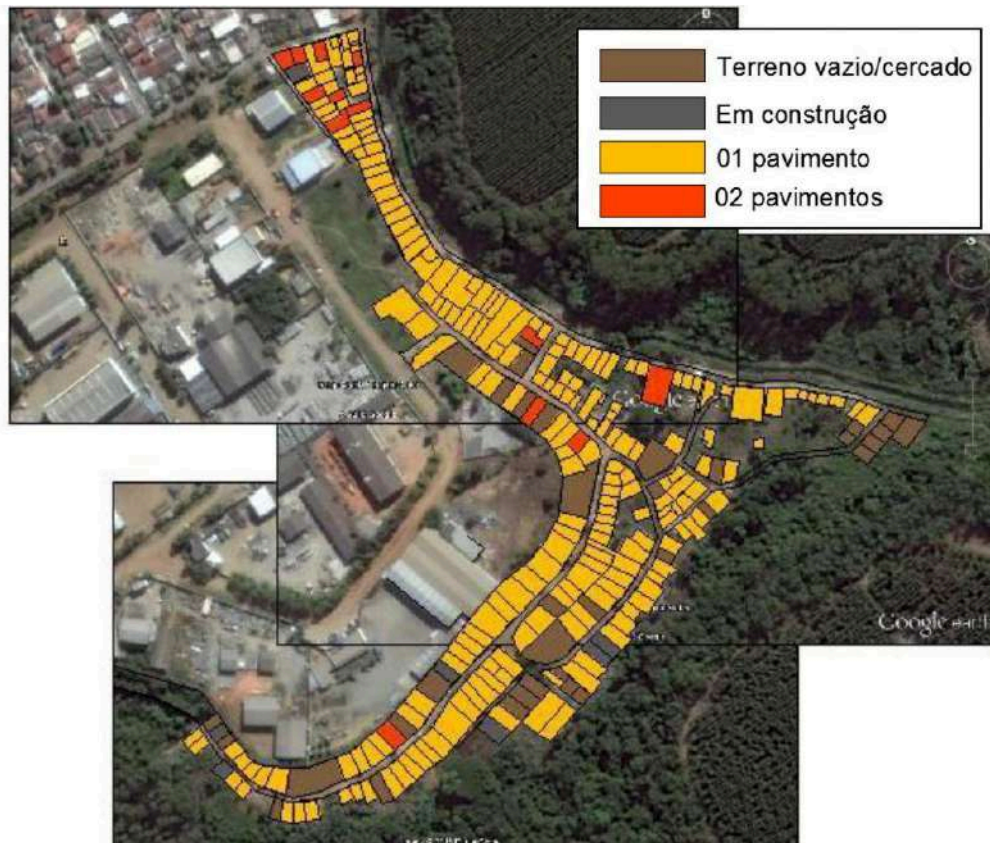
Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACRUZ, 2015.

Figura 43: Uso misto das edificações “Portelinha” em 2023



Fonte: Acervo da autora, 2023.

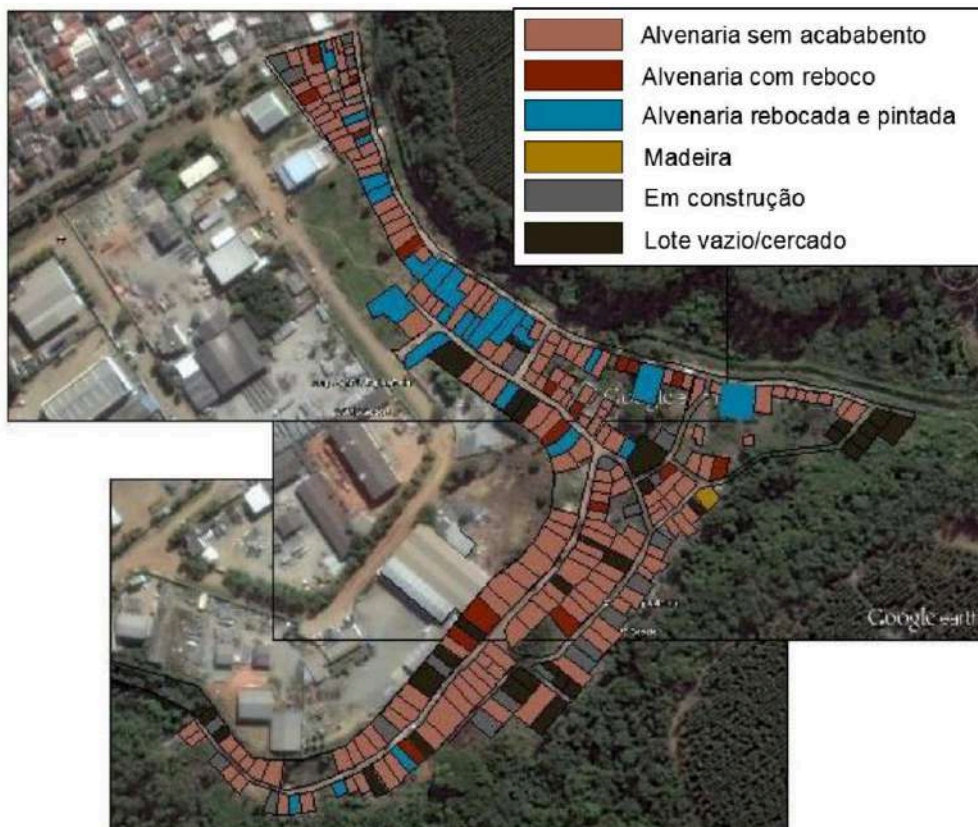
Figura 44: Gabarito das edificações



Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACRUZ, 2015.

Além de todos os problemas ambientais existentes na “Portelinha”, nota-se também a precariedade de infraestrutura presente no lugar, conforme figuras a seguir, tendo dados que comprovem que em torno de 80% das residências são improvisadas/inadequadas (PLHIS, 2019).

Figura 45: Mapa de Vulnerabilidade Estrutural em Edificações



Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACRUZ, 2015.

A principal irregularidade da ocupação urbana ocorre com base na ilegalidade de uso do espaço, tendo em vista tratar-se de uma área situada em uma Zona de Preservação Permanente, sendo boa parte dos Terrenos Alagáveis.

“Parte da área ocupada pela “Portelinha” localiza-se na Área de Preservação Permanente do córrego Morobá, APP que tem largura de 30 metros, medidos a partir da calha regular do córrego, considerando que este curso d’água possui largura média de 4 metros, conforme estabelece a Lei Federal nº 12.651/2012. (PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACRUZ, 2015)

A Prefeitura elaborou um estudo, em 2015, para o TCAU (Termo de Compromisso Ambiental e Urbanístico), cujo título é Estudo Técnico Multidisciplinar para Regularização Fundiária, Ambiental e Urbanística da Comunidade “Clemente II”. Esse estudo tinha o principal intuito de apresentar um conjunto de informações técnicas que buscam a caracterização da ocupação urbana da comunidade.

A partir deste estudo de 2015, foi possível identificar também o grau de riscos da região. A área ocupada caracteriza-se como um talvegue (parte mais funda de um vale), parte da rede de drenagem fluvial da Sede do Município de Aracruz, localizada a jusante da área urbanizada da cidade. Situada principalmente nas margens do córrego Morobá e de um de seus afluentes, além do ponto de confluência entre ambos, a ocupação está predominantemente assentada sobre latossolo (solos argilosos), considerados terrenos estáveis. Em áreas mais baixas, próximas aos cursos d'água, são encontrados gleisolos ou solos hidromórficos, com alto teor de matéria orgânica e saturação, apresentando afloramentos de água, especialmente em dias chuvosos (PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACRUZ, 2015). Nas visitas de campo realizadas pela equipe que elaborou o estudo, foi observado que o nível do lençol freático está próximo à superfície, constituindo uma fragilidade ambiental significativa. Identificaram ainda que o terreno da comunidade possui diversas faixas de declividade, com áreas mais planas (2% a 12%) próximas ao córrego Morobá e trechos mais inclinados (20% a 35%) nas proximidades do Centro Empresarial Waldemar Devens. As cotas altimétricas variam de 44 metros (nas margens do córrego Morobá) a 54 metros (limite do Centro Empresarial).

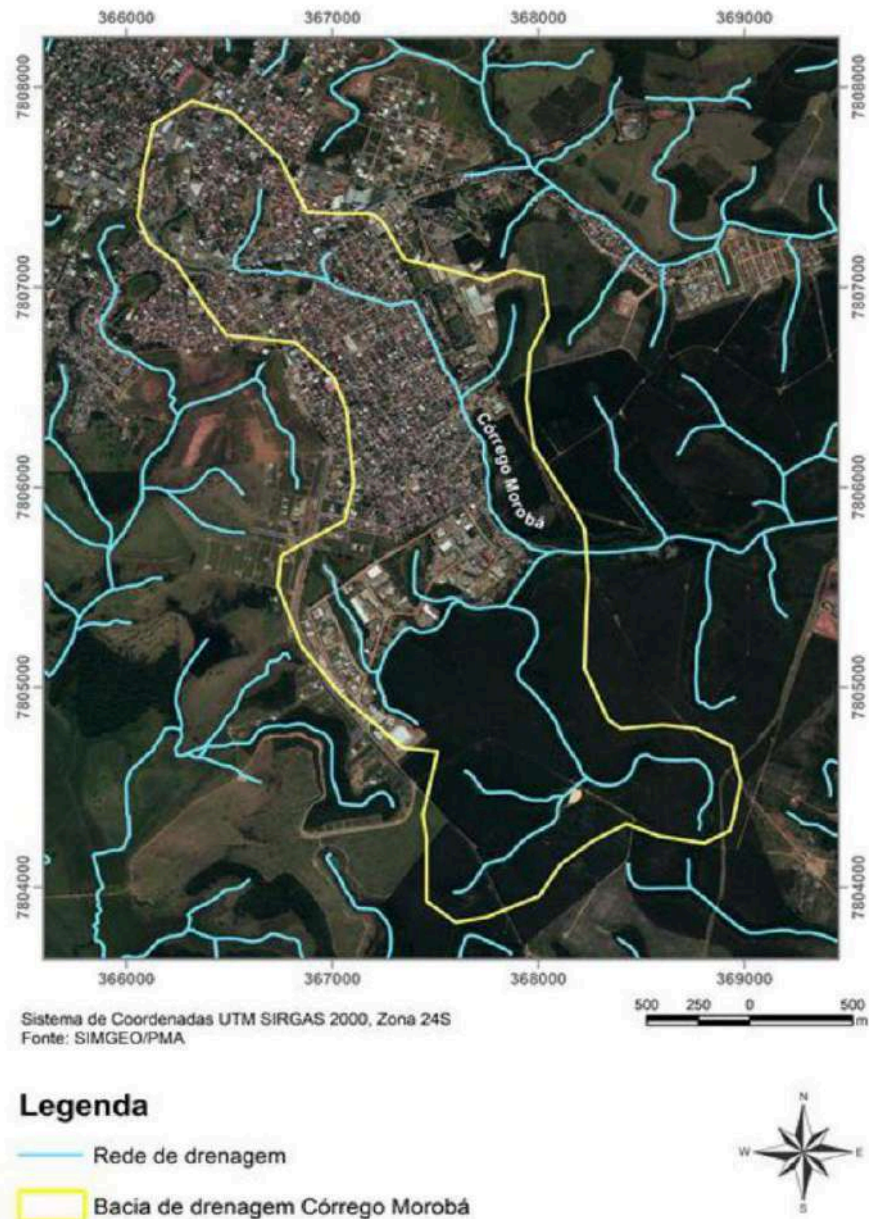
Figura 46: Demarcação do córrego Morobá, na Portelinha



Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACRUZ, 2015.

Segundo o estudo da Prefeitura, dois fatores são cruciais na avaliação do risco de alagamento em uma área específica: a topografia, determinada pela cota altimétrica da área em relação a um corpo hídrico, e a hidrologia, que envolve a vazão máxima de água em uma seção de escoamento superficial. A variação altitudinal na "Portelinha" vai de 44 a 54 metros acima do nível do mar, com a cota mais baixa coincidindo com as margens do córrego Morobá. Parte da ocupação está próxima à cota de alagamento causado pelo transbordamento do córrego, especialmente em períodos chuvosos. A área de preservação permanente do córrego tem cotas de 44 a 46 metros, indicando possíveis cheias. Outra parte, elevada a 54 metros, tem baixo risco de alagamento. A maioria da Portelinha está em terrenos elevados, minimizando o risco de alagamento.

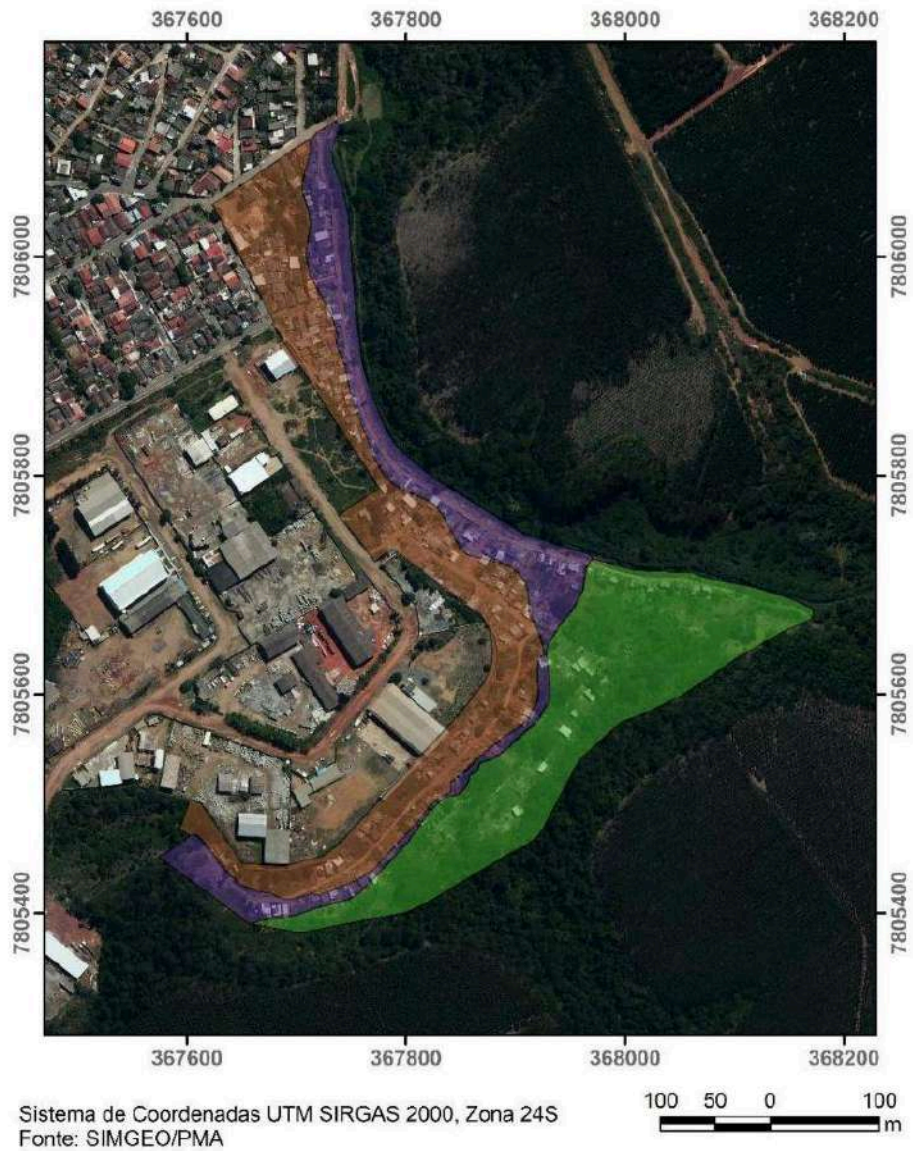
Figura 47: Bacia de drenagem do Córrego Morobá



Fonte: ALMEIDA, 2022.

Almeida em seu estudo aborda os riscos de inundação da Portelinha, classificando em Baixo, médio e alto, conforme a imagem abaixo. Com isso, é possível concluir que “a maior parte da área ocupada pela Comunidade da Portelinha encontra-se assentada sobre terrenos cujo risco de inundação é alto e médio. Isso representa risco de contaminação e perdas materiais à população local (ALMEIDA, 2022).

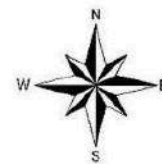
Figura 48: Risco de inundação da Portelinha



Legenda

Risco Inundação

- Alto
- Baixo
- Médio

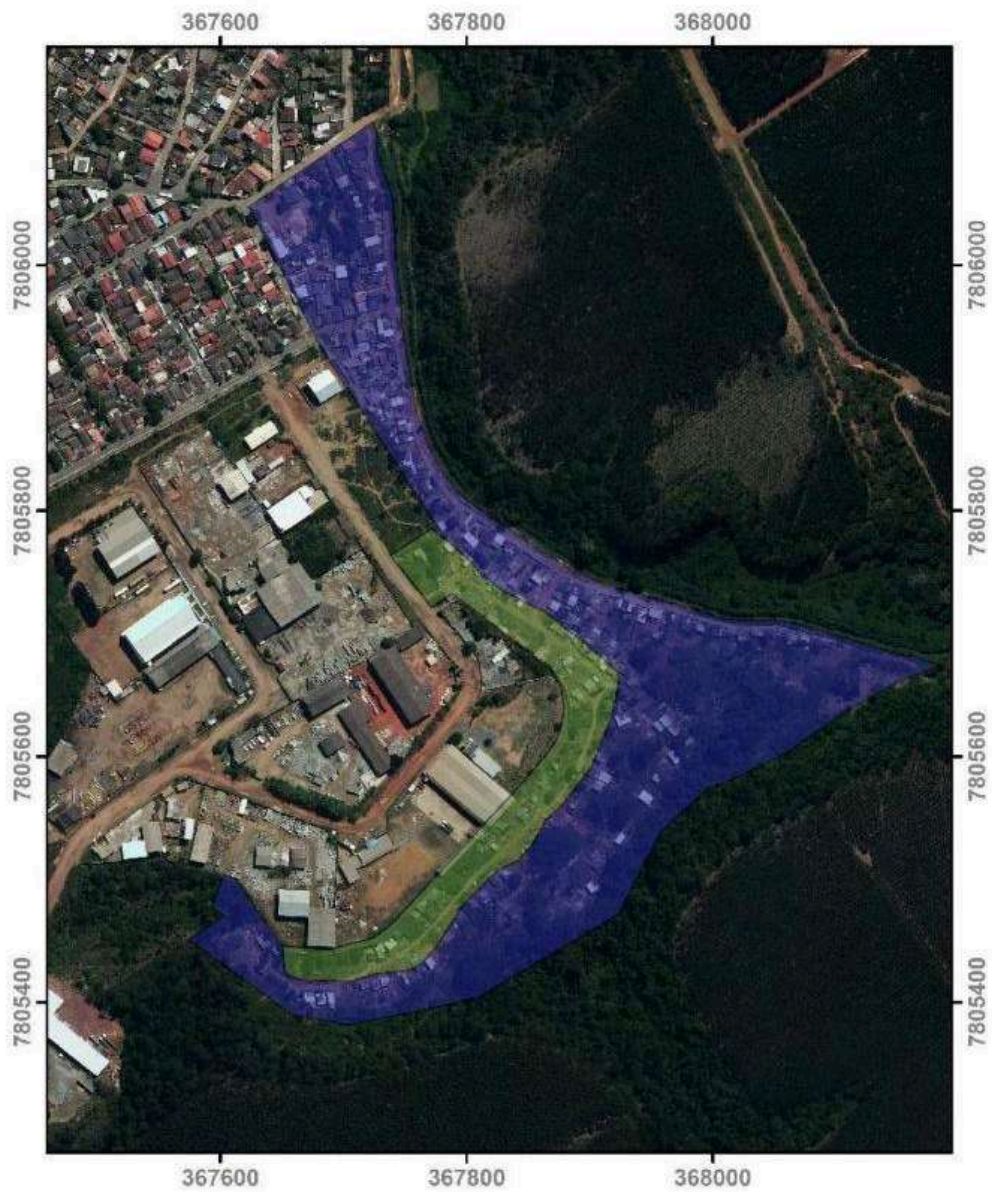


Fonte: ALMEIDA, 2022.

Almeida (2022) ainda aborda que a localidade possui poucos pontos com mudanças abruptas de nível, e não há registros de escorregamentos, de acordo

com a defesa civil municipal. Contudo, durante a visita de campo realizada pela autora, foram observadas escavações para edificações sem obras de contenção adequadas, resultando em áreas com risco de escorregamento sobre as construções. A análise de risco utilizou o mapa topográfico do bairro e o relatório do Manual de Mapeamento de Riscos em Encostas e Margens de Rios do Ministério das Cidades (2007). Os seis setores, divididos por similaridades, foram visitados em maio de 2022 por Almeida, e a classificação de riscos foi estabelecida como Alto ou Baixo. As áreas planas e sem condições para escorregamentos foram classificadas como Baixo risco, enquanto locais com variações altimétricas significativas, cortes irregulares e edificações em situações precárias foram categorizados como Alto risco (ALMEIDA, 2022).

Figura 49: Risco de escorregamento na Portelinha



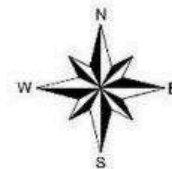
Sistema de Coordenadas UTM SIRGAS 2000, Zona 24S
Fonte: PMA



Legenda

Risco Escorregamento

- Alto
- Baixo



Fonte: ALMEIDA, 2022.

Desafios Infraestruturais e Ambientais na Portelinha: Precariedades, Intervenções e Perspectivas de Desenvolvimento

Com base na análise histórica do município, juntamente com informações providas da Prefeitura, o terreno onde se situa a ocupação denominada Portelinha pertencia originalmente a vários proprietários, sendo aproximadamente 50% de Área de Preservação Ambiental, 30% da empresa Suzano, antes Aracruz Celulose, e o restante, pertencente à proprietários particulares não identificados.

Com base nos dados registrados no relatório do E-SUS de cadastro domiciliar realizado entre 2019 e 2022, dispostos pela Prefeitura, a Portelinha emerge como uma comunidade densamente povoada, com 812 domicílios, sendo que cerca de 54% são mulheres e 46% são pessoas do sexo masculino (BRASIL, 2022).

A precariedade expõe os moradores a situações de risco e prejudicam a saúde, visto que todo e qualquer serviço disponível a estes moradores foi alcançado de forma clandestina (gatos).

A carência de serviços básicos no bairro é evidente, marcada não apenas pela ausência de abastecimento público de água e energia até 2019, mas também pela inexistência de coleta de esgoto em toda a região até 2023, acarretando no descarte inadequado de resíduos, lançado diretamente no Córrego, revelando uma realidade desafiadora.

Antes das obras com início em 2022, muitos desses resíduos fluíam a céu aberto, buscando cursos até atingirem o córrego, conforme ilustrado na Figura 49. Além disso, soluções improvisadas, como fossas sépticas, eram utilizadas para armazenamento de dejetos. A carência de infraestrutura se estende a pavimentação, equipamentos públicos, como escolas, creches, unidades de saúde e praças, resultando em uma migração constante de moradores para bairros vizinhos em busca desses serviços essenciais.

Figura 50: Falta de infraestrutura e Córrego Morobá em "Portelinha" em 2019



Fonte: Acervo da autora, 2019.

Figura 51: Esgoto a céu aberto em 2019



Fonte: Acervo da autora, 2019.

Figura 52: Modelo de distribuição de energia elétrica clandestina em 2019



Fonte: Acervo da autora, 2019.

Diante dos riscos evidentes e da falta de infraestrutura, as imagens apresentadas sugerem uma tendência de expansão do assentamento em direção a áreas de preservação, potencialmente resultando em novas ocupações irregulares e na continuidade da inadequação urbana. Essa dinâmica impõe à Prefeitura a necessidade de adotar medidas adequadas para lidar com essa expansão não planejada e garantir o ordenamento territorial sustentável do município. Tais ações de fiscalização foram observadas em 2020, quando a prefeitura coibiu novas construções, relatada em sua página de notícias oficial, no site da Prefeitura.

“A Prefeitura de Aracruz esclarece que os vídeos e fotos sobre o bairro Portelinha, em que os moradores falam que foram despejados e tiveram suas casas derrubadas, trata-se de uma invasão de área pública, compreendida pelas áreas “*non aedificandi*”, que são áreas não passíveis de edificação, do Centro Empresarial de Bela Vista”.

Portanto, houve o cometimento de diversas infrações urbanísticas, ambientais e de posturas, sendo suprimida a vegetação, iniciado o parcelamento de solo e a construção de edificações em área pública, o que se enquadra em infrações previstas no Plano Diretor Municipal, no

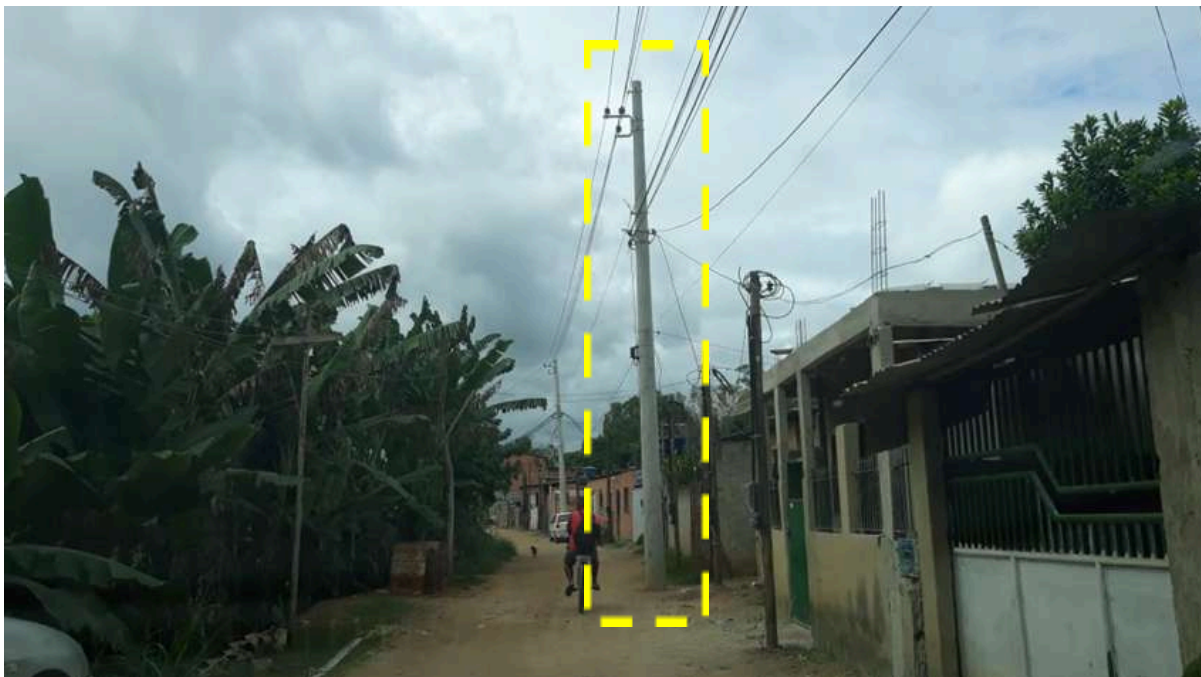
Figura 53: Despejo de uma família na Portelinha realizado pela Prefeitura



Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACRUZ, 2020.

Por se tratar de uma área urbana adensada, e buscando trazer dignidade e o direito à cidade aos moradores do assentamento, por meio de vínculos do Governo Municipal e demais órgãos competentes, foi realizado implantações de alguns serviços de infraestrutura, assim como o fornecimento de energia elétrica e distribuição de água, realizadas respectivamente pela EDP Energias do Brasil e Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) no final do ano de 2019.

Figura 54: Instalação de postes para rede de distribuição de energia elétrica em 2019



Fonte: Acervo da autora, 2019.

Figura 55: Instalação de rede distribuição de água em 2019



Fonte: Acervo da autora, 2019.

Figura 56: Primeiro padrão de água instalado em 2019



Fonte: Foto disponibilizada por morador, 2019.

As obras na Portelinha não pararam. O ano de 2022 foi de suma importância para a população de todo o município de Aracruz, visto que em maio desse mesmo ano foi assinada a ordem de serviço das obras do “valão”. A obra refere-se a um projeto de macrodrenagem no valão da Grande Bela Vista (região onde situa-se a Portelinha e os demais bairros, Bela Vista, Segatto e Fátima). A iniciativa visa solucionar problemas enfrentados pela população, incluindo a falta de saneamento básico, questões de segurança e alagamentos frequentes durante os períodos de chuva (PREFEITURA DE ARACRUZ, 2022). Conseqüentemente, a Portelinha foi palco de inúmeras benfeitorias que estavam previstas neste pacote de obras, conforme imagens abaixo.

Figura 57: Dragagem do Córrego Morobá em Portelinha



Fonte: PREFEITURA DE ARACRUZ, 2022.

Figura 58: Dragagem do Córrego Morobá em Portelinha



Fonte: PREFEITURA DE ARACRUZ, 2022.

Segundo a Prefeitura de Aracruz (2022), em relação às obras iniciadas

“As ações começaram com a limpeza do valão no bairro Portelinha, que totaliza 760 metros de extensão e, assim que finalizadas, serão realizadas nos demais bairros como Segatto, Bela Vista, Clemente e Fátima. A obra será realizada em várias etapas e, assim que os trabalhos de limpeza forem encerrados, seguirá com a construção do gabião, que é um tipo de estrutura armada, flexível, drenante e de grande durabilidade e resistência.” (PREFEITURA DE ARACRUZ, 2022)

Essas obras foram incrivelmente benéficas à população de Portelinha, dirimindo, aparentemente, gargalos importantes de precariedade, tais como a insegurança com os riscos de enchentes, falta de serviços públicos (pavimentação e coleta de esgoto), dentre outros, propiciando maior dignidade a essa comunidade, conforme imagens abaixo, durante o processo de obras na rua Santa Luzia (principal do bairro).

Figura 59: Obras de pavimentação na rua Santa Luzia, na Portelinha



Fonte: Foto disponibilizada por morador, 2023.

Figura 60: Obras de pavimentação e calçada na rua Santa Luzia, na Portelinha



Fonte: Foto disponibilizada por morador (2023).

As imagens a seguir se destacam notavelmente pela evolução na promoção da infraestrutura da rua principal, especialmente quando comparamos a fotografia de 2019 com a de 2023, vista do mesmo ângulo.

Figura 61: Rua Santa Luzia, Portelinha em 2019



Fonte: Acervo da autora, 2019.

Figura 62: Rua Santa Luzia, Portelinha em 2023



Fonte: Acervo da autora, 2023.

Além disso, a área contempla uma Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) que em final de 2023, momento presente desta pesquisa, ainda estava em construção, como visto na imagem a seguir. Essa ETE tem previsão de atender toda a Grande Bela Vista, com previsão de entrega para 2024.

Figura 63: Construção de Estação de Tratamento de Esgoto



Fonte: Acervo da autora, 2023.

Figura 64: Construção de Estação de Tratamento de Esgoto



Fonte: Google Earth, 2023. Adaptado pela autora, 2024.

Em fase de construção, a estação ainda não abrange toda a extensão da Portelinha, atendendo apenas à Rua Santa Luzia (a principal) até o ano de 2023.

Conforme planejado, a obra tinha como foco apenas a região ao longo do Córrego Morobá, deixando outras áreas do bairro desprovidas da mesma atenção. Observa-se uma disparidade de cuidados, com as áreas internas do bairro não recebendo a mesma prioridade designada à rua principal. As imagens abaixo demonstram o mesmo trecho, porém, vistos em perspectivas diferentes, podendo ser notada a similaridade pelo muro, que se manteve ao longo dos anos.

Figura 65: Rua no interior da Portelinha em 2019



Fonte: Acervo da autora, 2019.

Figura 66: Rua no interior da Portelinha em 2023



Fonte: Acervo da autora, 2023.

Importante ressaltar também que, embora não houvesse o mesmo progresso que a rua paralela ao Córrego Morobá, devido às obras realizadas, ali foi iniciada a distribuição de água, energia e a prefeitura tem feito a instalação da estrutura para a coleta de esgoto que irá ser tratado após a finalização da obra da ETE.

Porém, alguns problemas ainda são recorrentes, como por exemplo, uma manilha de uma empresa do Centro Industrial que despeja dejetos dentro de uma residência do bairro.

Figura 67: Manilha de empresa do Centro Empresarial dentro da casa de moradora da Portelinha



Fonte: Foto disponibilizada por morador, 2023.

Outra questão recorrente refere-se à qualidade das vias, uma vez que estas carecem de pavimentação e infraestrutura, o que acarreta em desafios para a mobilidade dentro do bairro. Exemplo disso é a ação da prefeitura em um dos seus posts no seu perfil do Facebook, mostrando a necessidade do serviço dedicado.

Figura 68: Postagem do perfil do Facebook da Prefeitura de Aracruz sobre serviços prestados à Portelinha



Fonte: PREFEITURA DE ARACRUZ (Facebook), 2022.

Mesmo em 2023, apesar das diversas obras em andamento nos limites do bairro, persistem as mesmas dificuldades observadas em 2022, quando fizeram intervenções paliativas, conforme imagem abaixo.

Figura 69: Falta de infraestrutura no interior do bairro Portelinha



Fonte: Acervo da autora, 2023.

As melhorias e benfeitorias implementadas na Portelinha pela Prefeitura representam conquistas significativas, obtidas mediante intensa mobilização e luta da comunidade local. Cada avanço, desde a instalação de infraestrutura básica até intervenções urbanísticas, reflete o comprometimento e a determinação dos residentes em buscar condições de vida mais dignas. A luta popular desempenhou um papel fundamental ao sensibilizar as autoridades municipais para a urgência de atender às demandas dessa comunidade, que por muito tempo enfrentou desafios como a ausência de serviços essenciais e condições precárias de moradia. A colaboração entre a Prefeitura e os moradores da Portelinha evidencia a força da participação cidadã na construção de um ambiente urbano mais justo e inclusivo.

Além disso, é válido ressaltar que grande parte dos moradores da região podem não ter plena consciência de que estão situados em ZEIS. A falta de conhecimento sobre essa classificação específica do território pode impactar a percepção dos residentes em relação aos direitos e benefícios associados a essa condição, ressaltando a importância de iniciativas educativas para informar a comunidade sobre as características e oportunidades relacionadas às ZEIS.

Em conversa com um morador do bairro, afirmou-se que desde 2019, todas as intervenções e ações realizadas na Portelinha não contaram com a participação ativa da comunidade local. A ausência desse envolvimento direto pode impactar na

eficácia das iniciativas, uma vez que a colaboração entre moradores e autoridades é fundamental para compreender as necessidades específicas da comunidade e garantir que as intervenções atendam aos anseios coletivos.

Adicionalmente, segundo informações originadas da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, a Lei de abairramento do município de Aracruz está iniciando o processo de atualização. Assim, será possível incluir a Portelinha como um bairro formalmente reconhecido, aproximando, possivelmente, de futuros investimentos.

Análise dos marcos legais

Como dito anteriormente, as ZEIS são áreas urbanas destinadas a promover o acesso à moradia digna para a população de baixa renda e a regularizar áreas ocupadas de forma informal. Portanto, a ZEIS possui uma forte relação com o instrumento de regularização fundiária, desempenhando um papel crucial na construção de cidades mais inclusivas e justas.

A implementação eficaz da Regularização Fundiária em ZEIS envolve ações coordenadas do poder público, incluindo levantamentos topográficos, cadastros sociais, e a definição de critérios para a regularização. Além disso, é essencial considerar a participação ativa da comunidade nesse processo, garantindo que as decisões reflitam as necessidades locais e preservem a identidade das comunidades. Dessa forma, a relação entre ZEIS e Regularização Fundiária não apenas legaliza as ocupações, mas busca construir um ambiente urbano mais equitativo, onde todos tenham acesso aos benefícios e oportunidades oferecidos pela cidade.

Nesse aspecto, considerando as informações apresentadas anteriormente, é possível considerar que mesmo diante dos diversos complicadores existentes na Portelinha, o mesmo já vem sendo consolidado tanto físico quanto socialmente pela comunidade desde 2007, sem investimentos diretos por parte da prefeitura.

Sabe-se que as atividades voltadas para dirimir os danos na Portelinha têm sido feitas desde 2008, com ações preparatórias do Ministério Público até o início do inquérito nº MPES-2015.0009.3172-30, cobrando da Prefeitura que medidas fossem tomadas. Isso resultou em trabalhos, estudos e relatórios sobre a área.

Desta forma, foi elaborado o Termo de Compromisso Ambiental e Urbanístico - TCAU da Portelinha, em 2018.

Segundo o documento (TCAU), Inicialmente, em 2009, foi elaborado um relatório técnico nº 074/09, do Centro de Apoio Operacional da Defesa do Meio Ambiente - CAO, do Ministério Público Estadual, solicitando que houvesse, por parte da Prefeitura, a realocação dos moradores da área ocupada e que contivessem os avanços da invasão.

Em 2010 foi feito um trabalho de cadastramento dos habitantes para implementação do Programa Habitar Aracruz (Lei nº 2173 de 1998). Porém, notou-se que apenas 70 famílias atendiam à legislação e 65 não.

Em 2015 foi elaborado o Estudo Técnico Multidisciplinar para Regularização Fundiária, Ambiental e Urbanística da comunidade "Clemente II". Esse estudo foi importante para averiguar o grau de risco da região e designar a Comissão de Regularização Fundiária. Já em 2016, o CAO emitiu outro relatório técnico, de nº 003/2016, dizendo que o loteamento apresentava irregularidades de natureza urbanística e ambiental, sendo passível de regularização fundiária, desde que não fosse APP. Neste mesmo ano, a Prefeitura enviou um ofício à promotoria informando as futuras atividades a serem realizadas: cronograma de atividades, capacitação dos agentes com cursos de aperfeiçoamento, levantamento e atualização cadastral dos habitantes da Portelinha, das vias e áreas de preservação, buscar envolvimento da fiscalização de posturas para cessar o crescimento da comunidade e por fim, a discussão sobre tornar a área uma ZEIS para posterior regularização.

Já em 2017, em uma reunião que ocorreu com agentes públicos, prestadores de serviços privados e representantes da comunidade, a promotoria evidenciou a importância da participação social para legitimar as soluções adotadas, além de solicitar a elaboração de um cronograma segmentado para cada etapa de implementação de infraestrutura e identificar possíveis áreas para realocação dos moradores decorrente das desocupações das áreas de preservação que possuíam riscos.

Considerando tanto a Lei de Regularização Fundiária, nº 13.465 de 2017 (Art. 11, § 2º) quanto o Código de Obras, Lei nº 12.651 de 2012 (Art. 64), que regulamenta a

regularização fundiária em áreas de APP, em 2018, foi estabelecido o Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta Urbano - TCAU. Este acordo demanda a elaboração de um estudo técnico, visando justificar as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal. Essas melhorias não se limitam apenas à implementação de infraestrutura urbana, abrangendo também a restauração de áreas degradadas.

§ 2º Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso. (BRASIL, 2017. Art. 11. § 2º)

Nesse sentido, o Código ambiental (na lei nº 12.651 de 2012) aborda no Art. 64 que a regularização é admitida mediante a aprovação do projeto de regularização fundiária, conforme a legislação específica sobre regularização fundiária urbana.

O § 1º destaca que o projeto de regularização fundiária de interesse social deve incluir um estudo técnico demonstrando a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior, por meio da adoção das medidas propostas. O § 2º estabelece os elementos mínimos que o estudo técnico deve conter, abrangendo a caracterização da situação ambiental da área, especificação de sistemas de saneamento básico, proposição de intervenções para prevenção e controle de riscos, recuperação de áreas degradadas, comprovação de melhoria das condições de sustentabilidade, comprovação de melhoria da habitabilidade dos moradores e garantia de acesso público às praias e corpos d'água.

Já o Art. 65 aborda sobre em núcleos urbanos informais em APP's não identificadas como áreas de risco, permitindo a regularização fundiária por meio da aprovação do projeto específico conforme a legislação de regularização fundiária urbana. Esses dispositivos visam estabelecer diretrizes para garantir a regularização fundiária em áreas sensíveis, conciliando interesses sociais com a

preservação ambiental. Ou seja, se houver riscos que são passíveis de mitigação, após tais ações, a área estará passível de regularização.

O TCAU não apenas impulsiona a regularização fundiária das moradias, mas também promove a instalação da infraestrutura mínima essencial para garantir a dignidade da pessoa humana, alinhando-se com a categoria dos direitos sociais à moradia.

Já para o PLHIS, foi realizado um diagnóstico minucioso quanto às áreas de assentamento subnormal de Aracruz, de forma a compreender as reais necessidades e prioridades urbanísticas. Diante de todo relatado, principalmente a precariedade da comunidade Portelinha, constante do volume III do documento, foram identificados os assentamentos precários que serão objeto de regularização fundiária futura, conforme demarcação urbanística.

O PLHIS evidencia que o assentamento deu início no ano de 2007, havendo uma ampliação acelerada no decorrer dos anos. Nota-se ainda que houve um aumento considerável de ocupações dos anos de 2014 a 2017.

Porém, o mesmo documento desobriga o poder público de promover a regularização fundiária de Portelinha, visto que a região “não se enquadra na lei, pois não há comprovação irrefutável de que a ocupação surgiu antes de 31 de dezembro de 2016.” (PLHIS, 2019, p. 62).

A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016. (BRASIL, 2017).

Conforme a lei nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021 (Código Ambiental atualizado) em seu artigo 2º, inciso XXVI, a ocupação denominada Portelinha não se enquadra nos critérios de consolidação urbana que são necessários para promoção de regularização fundiária.

[...]

XXVI – área urbana consolidada: aquela que atende os seguintes critérios:
a) estar incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo plano diretor ou por lei municipal específica;

- b) dispor de sistema viário implantado;
- c) estar organizada em quadras e lotes predominantemente edificados;
- d) apresentar uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de edificações residenciais, comerciais, industriais, institucionais, mistas ou direcionadas à prestação de serviços;
- e) dispor de, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:
 1. drenagem de águas pluviais;
 2. esgotamento sanitário;
 3. abastecimento de água potável;
 4. distribuição de energia elétrica e iluminação pública; e
 5. limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos; (BRASIL, 2021).

O PLHIS aponta outra via ou outro entendimento, pois deixa claro que é necessário haver ações e medidas para promover a qualidade de vida dos moradores da Portelinha, incluindo-a no Programa de urbanização de assentamentos precários de Aracruz, que tem o objetivo de promover melhorias e a inclusão socioespacial.

Desta maneira, foram desenvolvidos alguns parâmetros de avaliação de vulnerabilidade para a priorização dos assentamentos, sendo Portelinha a localidade com maior urgência de melhorias do município, estando em situação de urgência, de acordo com os indicadores do PLHIS (2019).

Porém, mesmo que a atuação pública na localidade seja necessária, o PLHIS (2019), de maneira contraditória, informa que a “Portelinha foi removida do quadro de prioridades desse programa por se entender que, antes de qualquer urbanização, deve-se analisar a situação de riscos e a possibilidade de realocação de moradores” (PLHIS, 2019, p. 109).

O Plano aponta que seria necessária a produção de novas moradias, para que fosse feita a remoção integral dessa população e relocação dos moradores para essas novas habitações.

Embora os riscos e a precariedade a que os moradores enfrentam justifiquem a atuação urgente do poder público, não há estudos, projetos, planos e recursos que apontem nessa direção.

Por outro lado, deve-se observar que algumas medidas podem ser adotadas pelos agentes públicos no sentido de reduzir ou eliminar os riscos apontados pelo PLHIS, que eventualmente possam permitir a permanência de parte dos

moradores no local, como por exemplo a construção de muros de contenção para as casas que estão em risco de deslizamento, ou pavimentação e drenagem pluvial.

É importante que seja feito um estudo eficaz para identificar as áreas de risco, bem como para avaliar a possibilidade de implantar medidas e obras para sua eliminação, garantindo assim a permanência de parte dos moradores no local e o reassentamento apenas daqueles moradores que ocupam áreas de risco. Assim, espera-se diminuir os custos e agilizar o processo de intervenção pública.

Conforme apontado anteriormente, o local já conta com alguma infraestrutura (água, energia elétrica, coleta de esgoto, semi-pavimentação) e dada a pouca disponibilidade de recursos públicos para investimentos em habitação, a remoção integral de famílias poderia gerar mais degradação ambiental, com produção de entulho, e até mesmo, a possibilidade de retorno de novos moradores ao local após a desocupação.

Outro ponto chave que merece destaque diz respeito à construção de mecanismos mais eficientes de fiscalização do Poder Público para que seja possível conter a expansão de novas ocupações em direção às áreas verdes (por exemplo, a construção de vias/calçadão circundando as ocupações e delimitando o que já está consolidado, e assim, facilitando a fiscalização).

Em relação a isso, em uma notícia publicada no próprio site da Prefeitura sobre a Portelinha, diz:

A ação das fiscalizações no local decorre do dever legal do Município em exercer o seu Poder de Polícia Administrativa para coibir essas práticas lesivas ao ordenamento jurídico, ambiental e urbanístico. Dever esse reforçado por um Termo de Compromisso Ambiental e Urbanístico (TCAU) firmado com o Ministério Público para regularização Fundiária do Centro Empresarial Bela Vista (PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACRUZ, 2020).

Por fim, a anuência do município para a implantação de infraestrutura de distribuição de água e energia elétrica em 2019, por parte das concessionárias de serviço público, deve ser apontada como um dos fatores que proporcionou a

permanência e consolidação dos moradores no local. Além disso, a grande obra do “valão” da Grande Bela Vista, que trouxe ainda mais melhorias à região em 2022 e 2023.

Sabendo que a localidade representava risco à moradia e que deveria ser desocupada e fiscalizada para que não houvesse novas ocupações, o poder público (e as concessionárias) não deveriam ter permitido, no passado, visto que em partes, não concordam com a permanência dos moradores, a oferta e ampliação dessas infraestruturas, que uma vez instaladas, ofereceram as condições necessárias para a permanência e chegada de novos moradores.

Resta agora questionar e apontar a incoerência dessas ações, que ora permitem a oferta de infraestrutura, reconhecida até mesmo no TCAU (vital para a expansão da ocupação irregular) e ora se negam (no PLHIS) a reconhecer a consolidação da região.

Neste TCAU foram demarcadas as áreas com ocupações irregulares consolidadas até a data da sua assinatura, no ano de 2017, para futura regularização, sendo vedadas novas ocupações. É obrigação do Município, por meio do seu Poder de Polícia Administrativa, impedir novas invasões, sob pena de multa diária para a Municipalidade. Todavia, novas invasões e infrações foram identificadas, não restando alternativa que não a autuação dos infratores, inclusive, a demolição das construções em curso.

Então, cabe uma reflexão final com o propósito de estimular o debate e indicar pesquisas futuras: como o Poder Público municipal propõe resolver o problema habitacional da comunidade se ora fornece recursos para permanência, como esperado pelo TCAU, mas por outro lado não identifica possíveis meios de regularização e urbanização (no PLHIS), garantindo o direito à cidade também a estes moradores?

4 CONCLUSÃO

A análise histórica realizada sobre a urbanização das cidades brasileiras trouxe à tona evidências quanto às origens dos problemas de acesso à moradia e aos serviços urbanos enfrentados atualmente.

É certo que o difícil acesso à terra regularizada por parte da população de baixa renda é hoje uma das causas das ocupações irregulares, devido aos altos valores desta, obrigando, muitas vezes, que as pessoas busquem outros meios de habitação, como nos casos das áreas com fragilidades ambientais, gerando uma série de fatores, como a segregação socioespacial, baixa qualidade de vida, exposição à riscos e também degradação ao meio ambiente.

É certo que o Direito à moradia é fundamental para a dignidade humana, portanto, por este motivo, tratando-se da importância que a Constituição Federal Brasileira trouxe às Políticas Urbanas, bem como às práticas cidadãs, contendo dois artigos que tratam sobre a função social da propriedade e a participação popular na gestão. Sob esta perspectiva, fica claro que é papel do Estado promover políticas que viabilizem o acesso a este direito, de maneira a possibilitar melhores condições de vida aos moradores e em seu entorno.

É inegável a relevância das ZEIS como instrumento fundamental na promoção do direito à moradia. Em análise, foi possível compreender como essas áreas têm o potencial de transformar espaços urbanos precários em ambientes mais inclusivos, acessíveis e justos para seus habitantes.

As ZEIS, tanto nas áreas ocupadas quanto nos vazios urbanos, representam um avanço significativo na legislação urbana brasileira ao reconhecer e proteger os direitos daqueles que vivem em situação de vulnerabilidade habitacional. Ao delimitar espaços destinados prioritariamente à moradia popular, essas zonas buscam garantir o acesso à terra urbanizada e à infraestrutura básica para populações historicamente marginalizadas.

A implementação das ZEIS enfrenta desafios técnicos e políticos variados, cuja resolução pode ser complexa e influenciada pelo contexto municipal. Sua natureza pode levantar questões sobre sua permanência ou temporariedade, e as abordagens após sua implementação apresentam desafios adicionais.

Como dito no primeiro capítulo desta pesquisa, há diversas perspectivas sobre o futuro das ZEIS, incluindo preocupações sobre sua temporariedade, o risco de gentrificação e a necessidade de investimento contínuo para garantir sua eficácia. A falta de regulamentação clara e a inconsistência na implementação podem comprometer os objetivos das ZEIS, enquanto a distorção da participação popular e a influência do patrimonialismo podem fragilizar ainda mais esses instrumentos.

Desta forma, combater a fragilização das ZEIS requer uma abordagem que promova uma participação mais inclusiva e deliberativa, alinhada aos princípios originais de justiça social e direito à cidade. Em última análise, garantir que as ZEIS cumpram seu papel na promoção da moradia adequada e inclusão social exige a observância dos princípios democráticos, a transparência nas negociações e uma aplicação rigorosa das leis urbanísticas.

Ao estudar sobre as ZEIS em Salvador, Santos e Fortaleza, fica evidente a complexidade e uma heterogeneidade significativa entre elas, destacando a importância de estratégias adaptadas às características individuais de cada área. Cada região enfrenta desafios específicos em relação ao desenvolvimento urbano e à implementação das políticas de inclusão social.

A situação das ZEIS de Aracruz, principalmente a Portelinha, foco deste estudo, pode ser comparada e analisada à luz das experiências vivenciadas em cidades como Salvador, Santos e Fortaleza, que foram selecionadas para estudo e análise detalhada no capítulo dois.

Em Salvador, a falta de participação popular e a insegurança habitacional refletem desafios semelhantes aos enfrentados pela comunidade da Portelinha, que carece de reconhecimento e diálogo efetivo com as autoridades públicas. Assim como em Nova Constituinte, área denominada ZEIS em Salvador, existe a degradação ambiental, a falta de infraestrutura e a exclusão social. Porém, diferente deste bairro, a Portelinha não tem conhecimento da sua situação em ZEIS, muito menos os benefícios que isso poderia lhe proporcionar, como a participação de um possível Plano de Bairro Participativo. Além disso, em ambas as regiões, São Marcos (bairro de Salvador) e Portelinha, a falta de diálogo entre a comunidade e as autoridades públicas, aliada à dificuldade do poder público em obter informações precisas sobre as áreas sob sua jurisdição, limita a participação dos

residentes em programas de desenvolvimento. Ainda, a ausência de menção do instrumento ZEIS nessas questões dificulta seu reconhecimento e aplicação adequada.

Da mesma forma, em Santos, na região do Dique Vila Gilda, a ocupação de áreas de preservação ambiental sem fiscalização adequada, ecoa a situação de risco na qual a Portelinha se encontra.

Enquanto em Fortaleza, a experiência da criação dos Conselhos Gestores para elaboração dos Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRF's) pode servir como exemplo para a Portelinha. No entanto, é crucial aprender também com as falhas ocorridas nesse processo, como as alterações unilaterais nas diretrizes de eleição dos conselhos e na seleção das equipes para os PIRF's, desconsiderando decisões anteriores, que resultaram na perda do caráter deliberativo e na redução dos prazos e conteúdos dos planos. Assim, é importante garantir que os planos de regularização fundiária sejam seguidos integralmente, em conformidade com as necessidades e demandas das comunidades, promovendo uma gestão democrática e eficaz dos territórios de ZEIS.

Deste modo, a implementação das ZEIS requer uma abordagem integrada (planejamento integrado, ação intersetorial), que leve em consideração as particularidades de cada localidade e promova a participação ativa dos moradores. Somente através de uma atuação coordenada e colaborativa será possível alcançar um desenvolvimento urbano equitativo, inclusivo e sustentável em todas as regiões.

A Sede do município de Aracruz, a realidade pesquisada ressalta a importância do PDM e das ZEIS como instrumentos fundamentais para promover um desenvolvimento urbano sustentável e inclusivo na região. Além disso, demonstra também as singularidades e as fragilidades de cada área explícita nesse trabalho.

Em relação ao instrumento que conduz a ocupação e desenvolvimento da área urbana das cidades, o PDM de Aracruz, elaborado de forma participativa em 2008 e atualizado da mesma forma em 2020, visa promover o desenvolvimento urbano sustentável, priorizando a equidade social, a preservação ambiental e a eficiência no uso do solo. Através da implementação das ZEIS, busca-se regularizar e

urbanizar áreas ocupadas por população de baixa renda, garantindo o direito à moradia digna.

A primeira versão do PDM já estabelecia diretrizes para a regularização fundiária e urbanização, com foco na recuperação de áreas degradadas e na promoção de habitação de interesse social. A atualização de 2020 enfatizou ainda mais essas diretrizes, incluindo medidas para reduzir desigualdades socioeconômicas e proteger o meio ambiente.

Em relação às ZEIS 01, 02 e 03, conforme dito anteriormente, deverão ser prioritariamente alvo de Planos de Urbanização e Regularização Fundiária. Esses planos envolvem a implementação de ações integradas, buscando a preservação, sempre que viável, a tipicidade, as características locais do assentamento e as edificações não em situação de risco. É de extrema importância que a elaboração dos Planos das ZEIS envolvam a participação do poder público e da comunidade local, abrangendo aspectos urbanísticos, socioeconômicos, ambientais e jurídicos. Esses planos devem garantir a integração entre diferentes projetos e ações, visando o desenvolvimento sustentável das áreas.

Em suma, o PDM de Aracruz e suas ZEIS representam um esforço para promover o desenvolvimento urbano inclusivo e sustentável, garantindo o acesso à moradia digna e melhorando a qualidade de vida da população de baixa renda.

Ao analisar os assentamentos subnormais da Sede 1, percebe-se uma realidade marcada por carências significativas de infraestrutura urbana, especialmente nos bairros Cupido, Pôr-do-Sol (Funcionários), Santa Luzia e Vila Rica. Estes locais apresentam deficiências em pavimentação, coleta de esgoto e arborização, contrastando com números mais robustos no fornecimento de água e energia elétrica.

Já no Sede 2, os assentamentos subnormais enfrentam desafios semelhantes, embora em menor escala, com boa assistência em serviços públicos, mas ainda carentes de equipamentos públicos, como Educação Infantil, especialmente nos bairros Planalto e Guanabara. A topografia irregular também é uma preocupação, com áreas de risco identificadas, como em Limão e Polivalente.

Entretanto, é importante ressaltar avanços significativos, como as obras de macrodrenagem iniciadas em 2022, que visam não apenas mitigar problemas de inundação, mas também melhorar a qualidade de vida e infraestrutura das comunidades afetadas, como aquelas localizadas na Grande Bela Vista. Essas iniciativas integradas são essenciais para enfrentar os desafios urbanos e garantir um ambiente mais seguro e sustentável para os residentes desses assentamentos subnormais.

A análise da Portelinha revela inúmeras facetas de complexidade, reunindo questões urbanísticas, sociais e ambientais, onde os moradores convivem com carências estruturais básicas e convivem com riscos ambientais significativos.

A transformação da área em ZEIS embora represente um reconhecimento oficial das necessidades da comunidade, ainda enfrenta desafios de implementação e conscientização. A falta de infraestrutura adequada, aliada à ocupação em áreas de preservação permanente, ressalta a urgência de intervenções planejadas e sustentáveis.

As melhorias realizadas na Portelinha, como a instalação de redes de distribuição de energia elétrica e água, além das obras de macrodrenagem, são passos importantes rumo à garantia de condições dignas de vida para os moradores. No entanto, é evidente a necessidade de um acompanhamento contínuo e integrado por parte das autoridades municipais, em colaboração com a comunidade, para enfrentar os desafios remanescentes e evitar novas ocupações desordenadas e prejudiciais ao meio ambiente.

Diante da análise dos marcos legais e das ações empreendidas na comunidade da Portelinha, fica evidente a complexidade e as contradições presentes no processo de regularização fundiária e urbanização. A partir do embate entre diferentes instrumentos legais, como a Lei de Regularização Fundiária e o PLHIS, emerge um cenário no qual os moradores enfrentam desafios para garantir o acesso à moradia digna e a integração socioespacial.

Contudo, a realidade na Portelinha revela uma série de obstáculos e inconsistências. Embora haja esforços do poder público e do Ministério Público para enfrentar os problemas da comunidade, como evidenciado pelo Termo de Compromisso Ambiental e Urbanístico (TCAU), há evidências de lacunas na

implementação efetiva dessas medidas. A falta de coordenação entre os diferentes órgãos públicos e a ausência de recursos e planos concretos para a regularização e urbanização da área levantam questões sobre a eficácia das políticas em vigor.

No entanto, as contradições entre esses instrumentos legais levantam questões importantes sobre a coerência e eficácia das políticas públicas voltadas para a comunidade da Portelinha. A oferta de infraestrutura básica, por um lado, proporciona condições para a permanência dos moradores, mas, por outro, a falta de reconhecimento da consolidação da região no PLHIS levanta dúvidas sobre a viabilidade da regularização e urbanização. Essa ação transcende as diretrizes estabelecidas pelo PLHIS, em termos de autoridade e reconhecimento.

Diante desse contexto, torna-se essencial uma reflexão sobre como o poder público municipal pode conciliar as demandas por regularização fundiária, urbanização e preservação ambiental, garantindo o direito à cidade para todos os moradores da Portelinha. Isso requer uma abordagem inclusiva, que envolva a participação ativa da comunidade, a coordenação entre diferentes órgãos e instituições e o desenvolvimento de estratégias que considerem as especificidades locais e as necessidades dos habitantes.

Em última análise, a resolução dessas questões exige um compromisso firme com a promoção da justiça social, da sustentabilidade ambiental e do desenvolvimento urbano inclusivo, visando criar um ambiente urbano mais equitativo e resiliente para todos os cidadãos.

Desta forma, a regularização fundiária na Portelinha revela uma complexidade intrínseca às dinâmicas urbanas e legais que permeiam essa comunidade. Ao abordar essa questão, a análise deve ser abordada além da mera aplicação da lei. Logo, uma das possibilidades abordadas seria analisar a Portelinha de forma integrada ao Centro Empresarial, visto que esta surgiu a partir da invasão de parte desta área industrial.

É importante compreender que o objetivo da regularização fundiária não é simplesmente ditar quais áreas devem ou não ser regularizadas, mas sim trazer melhorias e garantir o acesso à moradia digna para toda a população, independentemente das circunstâncias que levaram à ocupação irregular.

No caso da Portelinha, a falta de uma área consolidada pode parecer um obstáculo à regularização, mas uma abordagem macro, considerando a interação entre o Centro Empresarial e a própria comunidade, revela um contexto mais complexo. Ambas as áreas foram afetadas por ações e omissões do poder público, resultando em situações de ocupação irregular.

O cerne da questão reside na necessidade de provocar a consolidação das áreas urbanas, seja através da adaptação da legislação para atender às demandas reais, seja através da transformação da situação fática para se adequar à lei. Nesse sentido, se a interpretação tradicional da consolidação da Portelinha não a torna passível de regularização, é crucial ampliar o escopo da análise para considerar a área de forma macro, levando em conta não apenas a situação específica da comunidade, mas também o contexto mais amplo do desenvolvimento urbano e das intervenções do poder público.

Quando o poder público reconhece sua responsabilidade na formação dessas situações, é necessário buscar soluções que contemplem a análise abrangente da área afetada. Isso implica em considerar não apenas a legislação vigente no momento atual, mas também o contexto histórico em que as ocupações se consolidaram.

Nesse sentido, a análise jurídica deve buscar não apenas minimizar a aplicação de políticas sociais, mas sim promover a melhoria das condições de vida e o acesso à cidadania para todos os cidadãos, conforme preconizado pela Constituição. A interpretação macro, que considera não apenas a situação individual da Portelinha, mas também sua relação com o contexto urbano e as ações do poder público, emerge como uma abordagem mais abrangente e inclusiva para abordar essa questão.

Em suma, ao invés de minimizar a aplicação de políticas sociais em nome de uma interpretação estrita da lei, uma possibilidade é buscar uma abordagem que promova a consolidação das comunidades afetadas, garantindo seus direitos e promovendo o desenvolvimento socioeconômico sustentável, visto que o poder público deve reconhecer sua responsabilidade e permissividade para a consolidação das duas áreas ao longo dos anos.

Com intuito de esclarecer a abordagem em relação ao problema desta pesquisa, entende-se que por mais que no município de Aracruz a ZEIS ainda não tenha desempenhado o seu papel para a garantia do direito à moradia às comunidades, esta desempenha uma importante função, garantindo um mínimo de segurança jurídica em relação aos imóveis e força argumentativa para solicitações junto a prefeitura.

Embora existam impasses, desafios, diferentes interpretações dentro dos instrumentos (PDM, TCAU e PLHIS) do próprio município e ações que os suplantam, entende-se que o progresso do instrumento só é possível a partir de uma gestão empenhada, com visão contínua e comprometida com as demandas populares, além do conhecimento da população da sua própria condição de moradia, além da pressão que deve ser realizada através dos movimentos sociais.

Portanto, apesar das ZEIS não cumprirem com os seus objetivos conforme foi planejada inicialmente, é crucial que haja uma administração pública mais comprometida e receptiva ao diálogo com a comunidade. É necessário que essa gestão não se sinta compelida a favorecer as classes dominantes. Assim, seria possível enxergar avanços no processo de regulamentação do instrumento.

Referências

A TRIBUNA. **Favelas do Rio Bugre serão urbanizadas**. Edição 00323. 1993. Fotografia. Disponível em: <https://memoria.bn.br/docreader/DocReader.aspx?bib=153931_04&pagfis=71143>. Acesso em: 21 Dez. 2023.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: IPPUR/FASE, 1997, 268.

ALMEIDA, Daiane Realli. **Ocupações Irregulares E Seus Custos Para O Poder Público Um Estudo De Caso Do Loteamento Portelinha, Aracruz/Es**. 2022. Trabalho de conclusão de curso (Especialização em Engenharia de Infraestrutura Urbana) - Instituto Federal do Espírito Santo, Vitória, 2022. Disponível em: [https://repositorio.ifes.edu.br/bitstream/handle/123456789/2221/TCC_Ocupa%
a7%
c3%
b5es_Irregulares_Custos_Poder_P%
c3%
bablico.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.ifes.edu.br/bitstream/handle/123456789/2221/TCC_Ocupa%c3%a7%c3%b5es_Irregulares_Custos_Poder_P%c3%bablico.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 31 ago. 2022.

AMORE, C. S. **Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: um estudo sobre as ZEIS e os impasses da reforma urbana na atualidade**. São Paulo, SP: USP, 2013. Tese de doutorado do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, 2013.

ARACRUZ. **Lei municipal nº 4.317, de 5 de agosto de 2020**. Revisa A Lei Municipal Nº 3.143 De 30 De Novembro De 2008, Que Dispõe Sobre O Desenvolvimento Municipal De Aracruz, Institui O Plano Diretor Municipal E Dá Outras Providências. Aracruz, 2020. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-aracruz-es>. Acesso em: 31 ago. 2022.

ARACRUZ. **Plano Diretor Municipal de Aracruz, Anexo 05C, Mapa da Zona Urbana**. Aracruz: Prefeitura Municipal de Aracruz, 2020. Disponível em: <https://www.aracruz.es.gov.br/storage/23903/Anexo_5C_Sede_do_Municpio.jpg>. Acesso em: 01 Mai. 2023.

ARACRUZ. Prefeitura de Aracruz. Secretaria de desenvolvimento Econômico - SEMDE. **Síntese dos Indicadores de Aracruz**. Aracruz, 2012. Disponível em:

<https://www.aracruz.es.gov.br/storage/23798/Si769ntese_dos_Indicadores_de_Aracruz.pdf>. Acesso em: 06 jul. 2023.

ARAÚJO, Francisco Jean da S.; FAÇANHA, Antonio Cardoso. **Geografia, Prática docente e violência urbana. Para Onde!?**, v.10, n.1, p.122-131. Porto Alegre, 2018.

BARROS, A.M.F.B; CARVALHO, C.S; MONTANDON, D.T. **Estatuto da cidade: comentado**. Ministério das Cidades. Aliança das Cidades, p. 91-120. São Paulo, 2010.

BARROS, Luana. **Novo Plano Diretor de Fortaleza reúne propostas para uma década**. 2019. Disponível em: <<https://mais.opovo.com.br/jornal/reportagem/2019/07/17/plano-diretor---propostas-para-uma-decada-na-capital.html>>. Acesso em: 28 ago. 2022.

BARROS, Marina Ferrari de; FEITOSA, Flavia da Fonseca ; KLINK, Jeroen Johannes. **Produção do espaço residencial em Santos/SP: parâmetros urbanísticos e a “ordem urbana”**. Cadernos MetrÓpole, São Paulo, v. 24, n. 54, pp. 793-830, maio/ago 2022. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2022-5415>>. Acesso em: 21 Dez. 2023.

BELO HORIZONTE. **Lei Municipal n. 3.995, de 16 de janeiro de 1985**. Introduz dispositivos na Lei nº 3.532, de 06 de janeiro de 1.983 - Cria o Programa Municipal de Regularização de Favelas - PROFAVELA - e dá outras providências. Disponível em:

<https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei/3995/1985>. Acesso em 08 Mar. 2023.

BITTI, Marilia Tonon; MARQUES, Ivana Souza. **Análise Da Distribuição Dos Espaços Públicos Urbanos De Aracruz**, Aracruz, 2015. XXVII Congresso Interamericano de Engenharia Sanitária e Ambiental.

BORRELLI, J. F. de S. **O desafio da gestão das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) REFERÊNCIAS 125 de áreas subutilizadas ou vazias em São**

Paulo. São Paulo, SP: USP, 2015. Relatório final de Pesquisa de Iniciação Científica do Programa de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, 2015.

BOTELHO, Adriano. **A cidade como negócio:** produção do espaço e acumulação do capital no município de São Paulo. Cadernos MetrÓpole 18, pp. 15-28. São Paulo, 2007.

BRASIL, Amiria Bezerra. **A ineficácia das ZEIS:** um problema de legislação ou uma questão político-social? O caso de Fortaleza. São Paulo, SP: USP, 2016. Tese de doutorado do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, 2016.

BRASIL, Amiria Bezerra. **Plano ou Projeto? As ZEIS de Fortaleza no contexto do planejamento estratégico.** III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva, São Paulo, 2014. Disponível em: https://www.anparq.org.br/dvd-enanparq-3/html/Artigos/SC/ORAL/SC-HDC-071_BRASIL.pdf. Acesso em: 29 ago. 2022.

BRASIL. **Constituição (1934) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, 1934. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em 08 Mar. 2023.

BRASIL. **Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm> Acesso em 08 Mar 2023.

BRASIL. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 08 Mar. 2023.

BRASIL. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos.** Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2001.

BRASIL. **Lei Federal nº11.977/2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Brasília: Presidência da República, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977compilado.htm. Acesso em 08 Mar. 2023.

BRASIL. **Lei Federal nº12.651/2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; [...]. Brasília: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em 18 Mar. 2023.

BRASIL. **Lei Federal nº13.465/2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, [...]. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em 08 Mar. 2023.

BRASIL. **Lei Federal nº 14.285/2021.** Altera as Leis n os 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa[...]. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.285-de-29-de-dezembro-de-2021-370917982>. Acesso em 18 Mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Relatório do e-SUS - Cadastro Domiciliar - Analítico.** Data Inicial: 01/01/2019. Data Final: 30/09/2022. Brasília: Ministério da Saúde, Portelinha, Aracruz/ES, 2022.

CAMARGO, Fabio Gomes; VACOVISKI, Eduardo. **Regularização Fundiária e sua Função Social.** Dissertação de Pós-Graduação,2011

CAMPOS FILHO, Candido Malta. **Cidades brasileiras: seu controle ou o caos.** 4 ed. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

CARRIÇO, José Marques; MAZIVIERO, Maria Carolina. Uma nova vida nas palafitas de Santos? Carta Capital. BRCidades. 2021. Fotografia. Disponível em:

<https://www.cartacapital.com.br/blogs/br-cidades/uma-nova-vida-nas-palafitas-de-santos/>. Acesso em: 30 ago. 2021.

CARTA MUNDIAL DE DIREITO À CIDADE. Disponível em: <http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=12> Acesso em 08 Mar 2023.

CEARÁ (Governo Estadual). **Adensamentos Favelados de Fortaleza**. Fortaleza: Secretaria de Trabalho e Ação Social/Cohab-CE, 1992.

COUTINHO, José Maria. Uma História do Povo de Aracruz. 1. ed. Aracruz: Gráfica Real, 2006.

CRUZ, Maurilen de Paulo. *Faça-se Aracruz*. Aracruz: Sodré, 1997.

DENALDI, R. **Zonas Especiais de Interesse Social**: balanço da aplicação do instrumento em Santo André (SP). Recife, PE: XV Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), 2013.

DIÁRIO DO NORDESTE. Antes do fim do Censo 2022, identifica 28 mais pessoas morando em assentamentos precários no CE. Diário do Nordeste, Fortaleza, 10 dez. 2022. Disponível em:

<<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/ceara/antes-do-fim-censo-2022-identifica-28-mais-pessoas-morando-em-assentamentos-precarios-no-ce-1.3309942>>.

Acesso em: 16 set. 2023.

ESPÍRITO SANTO, M.T.; GORDILHO-SOUZA, A. E; TEIXEIRA, A. N. **O desafio da regulamentação de ZEIS –Zonas Especiais de Interesse Social**. XII Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano Regional, Anais. Maio de 2007. Belém, Pará.

FERRARI, Walter Junior. **Expansão territorial urbana de marechal Cândido Rondon-PR: a Produção da cidade a partir do campo**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação – Mestrado em Geografia, da Faculdade de Ciências Humanas, da Universidade Federal da Grande Dourados – MS, 2009.

FERREIRA, J. S. W.. **A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil**. In UNESP Bauru e SESC Bauru (Org.), *Interfaces das*

representações urbanas em tempos de globalização. Anais (1-20). São Paulo/Bauru, 2005.

FERREIRA, J. S. W.; MOTISUKE, D. A efetividade da implementação de Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial. In: BUENO, L. M. de M.; CYMBALISTA, R. (orgs.). Planos Diretores municipais: novos conceitos de planejamento. São Paulo, SP: Annablume, 2007.

FERREIRA, Jéssica do Nascimento; PONTE, Thais Oliveira. **A Regulamentação Das Zeis em Fortaleza e a Luta Social Pelo Direito à Cidade**. Conexão Unifametro, 2019: Diversidades Tecnológicas E Seus Impactos Sustentáveis: Xv Semana Acadêmica, Fortaleza, 2019. Disponível em: <https://doity.com.br/media/doity/submissoes/5da4e92f-fddc-4560-991d-26ad43cda1d7-verso-final-artigopdf.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2022.

FORTALEZA (Prefeitura Municipal). **Plano Local habitacional de interesse social de Fortaleza**. Fortaleza: Fundação Habitafor, 2013.

GERÊNCIA DE ESTATÍSTICA, GEOGRAFIA E INFORMAÇÃO - GEGIN do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE. **Mapa Municipal de Fortaleza**. 2021. Figura. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2021/12/mapas_municipais_Fortaleza_2021.pdf. Acesso em: 18 de jan. 2024.

GOUVÊA, D.C.; RIBEIRO, S.B. **A revisão da Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano e a Regularização Fundiária Sustentável: Novos conceitos urbano-ambientais**. In: Encontro Nacional da Anpur, 2007, Belém. Integração Sul - Americana fronteiras e Desenvolvimento Urbano e Regional. Belém: UFPA, 2007. v. 01. p. 45.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Sinopse Preliminar do Censo 2010**. Brasília/DF: IBGE, 2010. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 02 de Set. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Sinopse preliminar do censo de 2022**. Brasília/DF. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/es/aracruz.html> . Acesso em: 16 de Abr. 2023.

INSTITUTO JONES SANTOS NEVES. **Déficit Habitacional no Espírito Santo: Com base no Cadastro Único**. Vitória, 2016.

INSTITUTO JONES SANTOS NEVES. **Déficit Habitacional no Espírito Santo: Com base no Cadastro Único**. Vitória, 2017.

INSTITUTO JONES SANTOS NEVES. **Déficit Habitacional no Espírito Santo: Com base no Cadastro Único**. Vitória, 2019.

INSTITUTO JONES SANTOS NEVES. **Déficit Habitacional no Espírito Santo: Com base no Cadastro Único**. Vitória, 2021.

LAMBAUER, Stefan. **Santos - Dique Vila Gilda**. 2007. Fotografia. Disponível em: <<https://www.flickr.com/photos/stefanlambauer/525911895>>. Acesso em: 21 Dez. 2023.

LE CORBUSIER. **Planejamento urbano**. 2. ED. Ediciones península: Barcelona, 1976.

LEFEBVRE, H. **A Revolução Urbana**. Ed. UFMG. Belo Horizonte, 1999.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. 5. Ed. São Paulo: Centauro, 2011.

LIMA, Adriana Nogueira Vieira; OLIVEIRA, Liana Silvia de Viveiros e; GALINDO, Ernesto Pereira. **Zonas Especiais de Interesse Social na Crise Política e Sanitária**: Disputa em Torno do Direito à Moradia e à Cidade em Salvador, Brasil. Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 982-1022, 2021. ISSN 2317-7721.

LIMA, Zélia Britto. **Questão da habitação**. Artigo. Universidade Estadual Sudoeste- Bahia, 2011.

MARICATO, Ermínia. **O que é a cidade**. Coleção Primeiros Passos. São Paulo: Brasiliense, 1995.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo**: ilegalidade, desigualdade e violência. Editora Hucitec. São Paulo, 1996.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e Cidade**, São Paulo: Atual Editora, 1997.

MARICATO, Ermínia. **Saber Ambiental:** sustentabilidade, racionalidade, complexidade e poder. 4.Ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2001. MARICATO, Ermínia. **Conhecer para resolver a cidade ilegal.** in: CASTRIOTA, L.B. (org.) Urbanização Brasileira: Redescobertas. Belo Horizonte: editora Arte, 2003. p. 78-96.

MARICATO, Ermínia. **Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação.** Cadernos MetrÓpole. São Paulo, SP: PUCSP, vº 21, 2009. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2009.

MARICATO, Ermínia. **O Estatuto da Cidade Periférica.** In: MINISTÉRIO DAS CIDADES. O Estatuto da Cidade: comentado. CARVALHO, C. S.; ROSSBACH; A. (org.) São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p. 5-22.

MARICATO, E. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2011.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana.** Ciclo de Palestras Quintas Urbanas, Rio Grande/RS. CaderNau-Cadernos do Núcleo de Análises Urbanas, v.8, n.1, 2015, pp. 11-22.

MATEUS, D. P. **Assentamentos urbanos sustentáveis: contribuições internacionais e nacionais pela busca do direito fundamental à moradia digna no Município de Santos.** Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Católica de Santos para obtenção do título de Doutor. Disponível em: <<https://tede.unisantos.br/bitstream/tede/4281/2/Douglas%20Predo%20Mateus.pdf>>. Acesso em: 21 Dez. 2023.

MATTIELLO, Júlia. **Direito à cidade em Portelinha: Análise de instrumento urbanístico em Aracruz, ES.** IV Simpósio de Gestão e Engenharia Urbana. Rio de Janeiro. 2023.

MATTOS, Fernanda Cavalcante. **ZEIS de papel: A especificidade da ZEIS de Vazio em Fortaleza/CE e seus entraves como instrumento de democratização do acesso à terra urbana.** In: MATTOS, Fernanda Cavalcante. ZEIS de papel: A especificidade da ZEIS de Vazio em Fortaleza/CE e seus entraves como instrumento de democratização do acesso à terra urbana. 2017. Dissertação

(Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Universidade de São Paulo - USP, São Paulo, 2017. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-08062017-095353/publico/FernandaCavalcanteMattos_REV.pdf. Acesso em: 29 ago. 2022.

MAUTNER, Y. M. M. A periferia como fronteira da expansão do capital. In: DEAK, C.; SCHIFFER, S. (orgs.). O processo de urbanização no Brasil. São Paulo, SP: Edusp/Fupam, 1999.

MINISTÉRIO DAS CIDADES/SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. **Guia para Regulamentação e Implementação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS em Vazios Urbanos**. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional da Habitação. Brasília, 2009.

MIRANDA, Livia; MORAES, Demóstenes. **O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis)**, in Cardoso, Adauto L. (coord.) Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras. Programa Habitare, FINEP, ANTAC. Porto Alegre, 2007.

MIRANDA, Vitor; PONTINI, Vinícius; COELHO, Andre. (2023). Diagnóstico e análise da fragilidade emergente no município de Aracruz-ES. 27. 1-23. 10.57243/26755122.XXVII1018. Revista Ciência Geográfica. Disponível em: <https://www.researchgate.net/figure/Figura-1-Mapa-de-localizacao-do-Municipio-d-e-Aracruz-ES_fig1_370493044>. Acesso em: 04 mar. 2024.

O POVO. **Fortaleza é a sétima capital brasileira com maior percentual de casas em favelas, segundo o IBGE**. O Povo. Marcela Tossi, 20 de Mai. 2020. Disponível em: <<https://mais.opovo.com.br/jornal/cidades/2020/05/20/fortaleza-e-a-setima-capital-brasileira-com-maior-percentual-de-casas-em-favelas--segundo-o-ibge.html>>. Acesso em: 16 set. 2023.

ORRICO, Camila Maria Blank. **A Urbanização Recente De Aracruz**. 2010. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal do Espírito Santo, [S. l.], 2010. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/161366729.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2022.

ORRICO, Camila Maria Blank. **A urbanização recente de Aracruz**. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2010. Biblioteca Depositária: Biblioteca Central da UFES / Núcleo de Estudos da Geografia.

OSÓRIO, Leticia Marques. **Direito à cidade como direito humano coletivo**. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes (Coord.). **Direito Urbanístico: Estudos Brasileiros e Internacionais**. Belo Horizonte. Editoria Del Rey, 2006.

OXFAM BRASIL. **A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras**. 2017. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/publicacao/a-distancia-que-nos-une-um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/>. Acesso em 08 Mar. 2023.

PÁDUA, Júlia Dos Santos De; PIRES, Nájla Victoria Isaías; CARRIÇO, José. **Processo De Urbanização, Condicionantes Urbanísticos E Padrões Morfológicos Do Tecido Urbano Da Zona Noroeste De Santos/Sp**. A produção do saber, [s. l.], n. 132, ed. 47, 2021. Disponível em: <https://periodicos.unisantos.br/leopoldianum/issue/view/111/61>. Acesso em: 27 ago. 2022.

PEQUENO, L. R. B.; PINHEIRO, V. (2020). **“Planejamento Popular como estratégia de resistência e existência frente à ameaça de remoção do Titanzinho/Serviluz em Fortaleza”**. In: ACIOLLY, Fernanda; ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula Freire. (org.). **Cartografia dos territórios populares: produção, transitoriedade e despossessão**. São Paulo, 1. ed.

PEQUENO, Renato. **Implantação das Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza: entre retrocessos e desafios**. R. Bras. de Dir. Urbanístico – RBDU, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 63-90, jan./jun. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACRUZ. **Aracruz realiza levantamento de informações para regularização das casas dos servidores**. 21 Ago. 2008. 1 fotografia. Disponível em: <http://www.aracruz.es.gov.br/noticia/3801/>. Acesso em: 12 Fev. 2024.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACRUZ. **Estudo técnico multidisciplinar para regularização fundiária, ambiental e urbanística da comunidade “Clemente” II, município de Aracruz/ES.** Aracruz: Prefeitura Municipal de Aracruz, 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACRUZ. **Plano Local De Habitação de Interesse Social - PLHIS.** Aracruz, 2019.

PREFEITURA DE ARACRUZ. **Prefeitura em Ação. Portelinha.** Aracruz, 22 de Fev. 2022. Facebook: Prefeitura de Aracruz. Disponível em: <https://web.facebook.com/photo/?fbid=4582176598560961&set=a.497225477056114&locale=pt_BR>. Acesso em: 25 de Jan. 2024.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACRUZ. **Valão: ordem de serviço para o início das obras será assinada na próxima terça-feira (10).** Secretaria de Comunicação. 06 de maio de 2022. Disponível em: <<https://www.aracruz.es.gov.br/noticias/11525-valao-ordem-de-servico-para-o-inicio-das-obras-sera-assinada-na-proxima-terca-feira-10>>. Acesso em: 24 de jan. 2024.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACRUZ. **Começa a obra do valão da Grande Bela Vista.** Secretaria de Comunicação. 20 de junho de 2022. Disponível em: <<https://www.aracruz.es.gov.br/noticias/11686-comeca-a-obra-do-valao-da-grande-bela-vista>>. Acesso em: 24 de Jan. 2024

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACRUZ. **Prefeitura esclarece despejos do bairro Portelinha.** Secretaria de Comunicação, 11 de julho de 2020. Disponível em: <<https://www.aracruz.es.gov.br/noticias/9558-prefeitura-esclarece-despejos-do-bairro-portelinha>>. Acesso em: 26 de Jan. 2024.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACRUZ. **Valão: galerias de concreto começam a ser colocadas no bairro Portelinha.** Secretaria de Comunicação. (Figura). 25 de julho de 2022. Disponível em: <<https://aracruz.es.gov.br/noticias/valao-galerias-de-concreto-comecam-a-ser-colocadas-no-bairro-portelinha-11857>>. Acesso em: 09 de fev. 2024.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACRUZ. **Plano Municipal De Contingência De Proteção E Defesa Civil - PLAMCON.** Aracruz, 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACRUZ. **História**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.aracruz.es.gov.br/turismo/historia/a-cidade-33>. Acesso em: 19 jan. 2024.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. **Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de Fortaleza**. Disponível em: <https://zonasespeciais.fortaleza.ce.gov.br/sobre>. Acesso em: 29 de outubro de 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR. Secretaria de Desenvolvimento e Urbanismo – SEDUR. **Manual Técnico da Transformação Urbana Localizada - TUL**. 1.ed. Salvador/Bahia, 2020. Disponível em: <https://sedur.salvador.ba.gov.br/images/arquivos_processos/2019/05/tul-compactado.pdf>. Acesso em: 17 de jan. de 2024.

REBOUÇAS, Thaís de Miranda. **O Bairro e o Plano: Estratégias e Disputas em Torno da Produção do Espaço Urbano no Bairro 2 de Julho em Salvador, Bahia, Brasil**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

RECIFE, Câmara Municipal. **Lei Municipal nº 14.511, de 17 jan. 1983**. Define Diretrizes para o Uso e Ocupação do Solo, e dá Outras Providências. Recife: Câmara Municipal do Recife, 1983. Disponível em: . Acesso em 08 Mar. 2023.

RECIFE. **Lei Municipal nº 14.947/1987**. Cria o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social. Recife: Câmara Municipal do Recife, 1987. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/14947>. Acesso em 08 Mar. 2023.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades brasileiras**. 2ª ed. São Paulo, Contexto, 1990.

ROLNIK, R.; SANTORO, P. Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) en ciudades brasileñas: trayectoria reciente de implementación de un instrumento de política de suelo. Quito, ECU: Foro Latinoamericano de Instrumentos Notables de Intervención Urbana, 2013.

ROLNIK, Raquel. **A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país avanços e desafios**. IPEA. Políticas sociais – acompanhamento e análise, fev, 2006.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. Coleção Primeiros Passos. Editora Brasiliense, 1994.

SABOYA, Renato. **Mais um pouco sobre especulação imobiliária**. Urbanidades, 29 de novembro de 2010. Disponível em: <http://urbanidades.arq.br/2010/11/mais-umpouco-sobre-especulacao-imobiliaria/>. acesso em 08 Mar. 2023.

SALVADOR. **Lei nº 3.525 de 11 de setembro de 1985**. Coletâneas Leis e Decretos, Salvador, 1985.

SALVADOR. **Lei nº 3.592 de 16 de novembro de 1985**. Coletâneas Leis e Decretos, Salvador, 1985.

SALVADOR. **Lei nº 6.586, 03 de agosto de 2004**. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador Salvador, 2008. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/lei-ordinaria/2004/659/6586/lei-ordinaria-n-6586-2004-dispoe-sobre-o-plano-diretor-de-desenvolvimento-urbano-do-municipio-do-salvador-pddu-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 02 set. 2023.

SALVADOR. **Lei nº 7.400 de 20 de fevereiro de 2008**. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador. Salvador, 2008. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/lei-ordinaria/2008/740/7400/lei-ordinaria-n-7400-2008-dispoe-sobre-o-plano-diretor-de-desenvolvimento-urbano-do-municipio-do-salvador-pddu-2007-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 03 set. 2023.

SALVADOR. **Lei municipal nº 9148, de 8 de setembro de 2016**. Dispõe sobre o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo do Município de Salvador e dá outras providências. Lei de Uso e Ocupação do solo, Salvador, 8 set. 2016. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-de-zoneamento-uso-e-ocupacao-do-solo-salvador-ba>. Acesso em: 29 ago. 2022.

SANTOS JR., O A. dos. **O Fórum Nacional de Reforma Urbana Rio de Janeiro: FASE**, 2009. (Cadernos do FNURU 1).

SANTOS JR., O. A. de; MONTANDON, D. T. Síntese, desafios e recomendações. In: SANTOS JR., O. A. de; MONTANDON, D. T. (orgs.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro, RJ: Letra Capital, 2011. Observatório das Metrôpoles: IPPUR/UFRJ, 2011.

SANTOS, Bruna de Souza. **Direitos Para Quem? Uma Análise da Participação Social na Construção Das Zeis em Salvador-Ba**. 2021. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Urbano) - UNIFACS, Salvador, 2021.

SANTOS, Bruno. **Dique Vila Gilda, a maior favela sobre palafitas do Brasil, à beira do rio Bugre, em Santos, litoral de São Paulo**. Folha de São Paulo. Fotografia. 2022. Disponível em: <<https://folha.com/fiylu1nx>>. Acesso em: 03 jan. 2023.

SANTOS. **Lei Complementar nº 53, de 13 de maio de 1992**. Estabelece as Zonas Especiais de Interesse Social em Santos, SP. Publicada no Diário Oficial do Município de Santos em 13 de maio de 1992. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/santos/lei-complementar/1992/6/53/lei-complementar-n-53-1992-dispoe-sobre-a-criacao-de-zonas-especiais-de-interesse-social-zeis-estabelece-normas-para-a-implantacao-de-empreendimentos-habitacionais-de-interesse-social-ehis-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 19 de dez de 2023.

SANTOS. **Lei municipal nº 1.005, de 16 de julho de 2018**. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos, e dá Outras Providências. Santos, 16 jul. 2018. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/plano-diretor-santos-sp>. Acesso em: 29 ago. 2022.

SANTOS. Prefeitura Municipal. **Roteiro para consultas na Lei de Uso e Ocupação do Solo**. Santos, SP, 2023. Disponível em: <https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/files/portal_files/roteiro_para_consultas_na_lei_de_uso_e_ocupacao_do_solo.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2023.

SANTOS (Município). **Diagnóstico preliminar do Plano Municipal de Habitação - PMH**. Santos, SP, 2023. Disponível em: <https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/files/portal_files/SEDURB/habitacao/>

diagnostico_preliminar_do_plano_municipal_de_habitacao_vfinal.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2023.

SANTOS, Milton. **Manual de geografia urbana**. São Paulo: Hucitec, 1995.

SCARINGELLA, Roberto Salvador. **A crise da mobilidade urbana em São Paulo**. São Paulo em perspectiva. São Paulo, 2001.

SECRETARIA MUNICIPAL DA HABITAÇÃO DE SALVADOR - SEHAB. **Plano Participativo de Bairro: Recuperação Socioambiental das Comunidades de Baixa Fria e Baixa de Santa Rita**. Salvador: Fundação Mário Leal Ferreira, 2008. 60 p. il.

SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA E OBRAS PÚBLICAS DE SALVADOR. **Casa Legal**. 2016. Disponível em: <http://seinfra.salvador.ba.gov.br/index.php/acoes-programas/casa-legal>. Acesso em: 06 de Set. 2023.

SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA E OBRAS PÚBLICAS DE SALVADOR. **Programa Morar Melhor**. 2018. Disponível em: <http://www.seinfra.salvador.ba.gov.br/index.php/acoes-programas/morar-melhor>. Acesso em: 06 de Set. 2023.

SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA E OBRAS PÚBLICAS DE SALVADOR. **Prefeitura anuncia reforma de 100 casas em São Marcos pelo Programa Morar Melhor**. 2023. Disponível em: <http://www.seinfra.salvador.ba.gov.br/index.php/noticias/832-prefeitura-anuncia-reforma-de-100-casas-em-sao-marcos-pelo-programa-morar-melhor>. Acesso em: 06 de Set. 2023.

SILVA, Cláudia Lima da. (2019). Regularização fundiária em Fortaleza: desafios e perspectivas. Fortaleza: IPLANFOR.

SOUZA, Luiz Antônio de (Coord.). **Plano de bairro de Nova Constituinte**: cartilha. Salvador: EDUNEB, 2010.

SPINOLA, Rosana Murinelly Gomes. **ZEIS: o Interesse Social das Zonas Especiais para a habitação popular, aplicadas ao município de Santos/SP**. 2010. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Construção Civil e Urbana) - Escola

Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. doi:10.11606/D.3.2010.tde-16082010-133410. Acesso em: 29 ago. 2022.

SUNDFELD, Carlos Ari. **O Estatuto da Cidade e suas diretrizes Gerais** In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord). Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001, São Paulo: Malheiros, 2º ed. 2006.

TEIXEIRA, Aparecida Netto; ESPÍRITO SANTO, Maria Teresa Gomes do. **A ZEIS de Vila Nova Esperança**: habitação de interesse social no Centro Histórico de Salvador (Pelourinho/BA). Revista VeraCidade, Salvador, ano IV, n. 4, 2009. Disponível em: <http://veracidade.salvador.ba.gov.br/v4/images/pdf/artigo2.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2022.

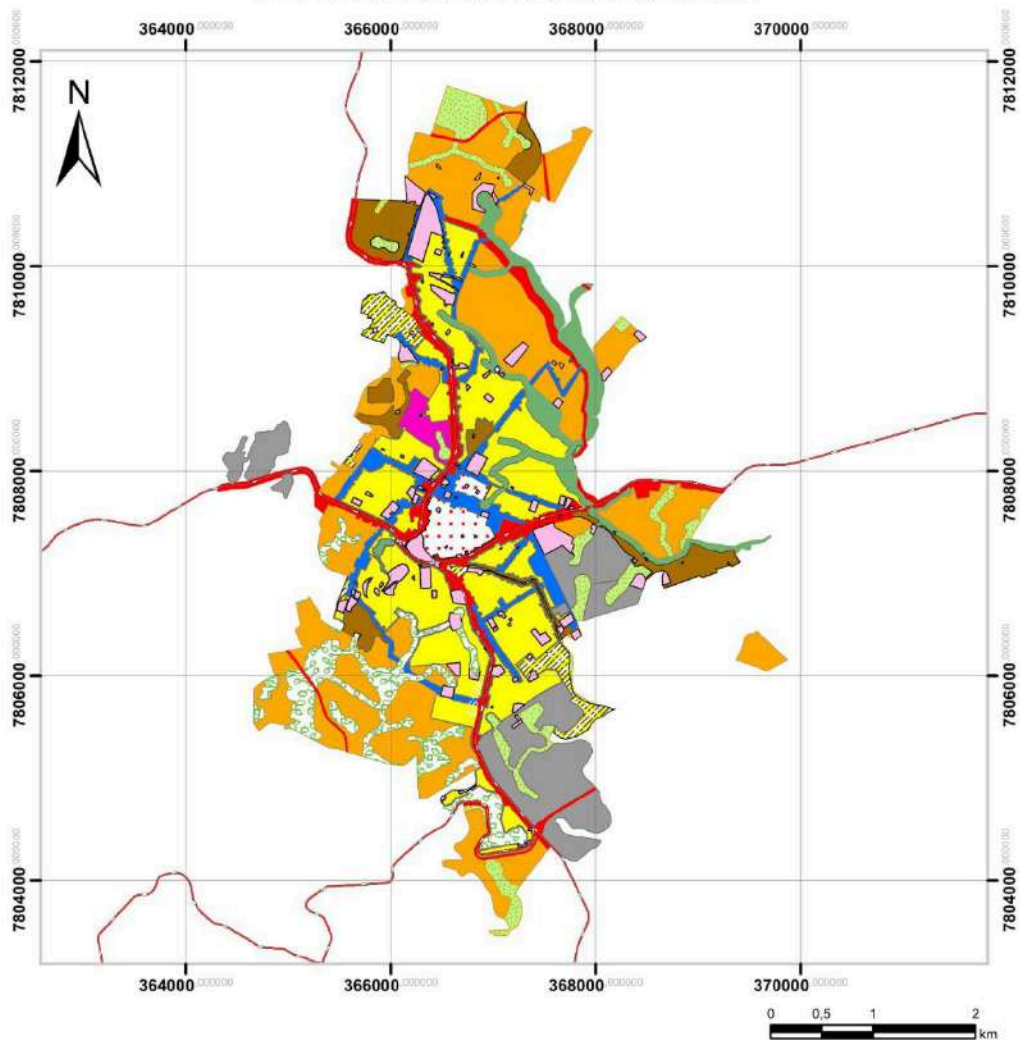
TEIXEIRA, Elenaldo C. **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade**. Associação dos Advogados de Trabalhadores Rurais (AATR-BA), Salvador, 2002.

WHITAKER, João Sette. **A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no brasil**. São Paulo, 2005.

YAMAGUTI, Rosana. **A Eficácia Das Zeis De Imóveis Vazios Ou Subutilizados No Município De São Paulo**. 2019. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) - UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC, [S. l.], 2019.

ANEXO I

Anexo 05 c - Sede do Município PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE ARACRUZ



Informações Cartográficas: Sistema de Coordenadas UTM / Datum: SIRGAS 2000 / Zona 24 K - Sul

Dados Cartográficos: Limite Municipal - Instituto Jones dos Santos Neves / Projetos - PMA

Legenda

Rodovia Estadual	Zona Especial de Interesse Social 2 - ZEIS 2	Zona de Projeto Especial 1 - ZPE 1
Rodovia Federal	Zona Especial de Interesse Social 3 - ZEIS 3	Zona de Projeto Especial 2 - ZPE 2
Eixo Estruturante - EE	Zona Turística - ZT	Zona de Proteção Ambiental 1 - ZPA 1
Eixo de Dinamização - ED	Zona de Interesse Histórico - ZIH	Zona de Proteção Ambiental 1 - ZPA 1_Fora_Preamar
Recuo Viário	Zona de Intervenção Urbanística 1 - ZIU 1	Zona de Proteção Ambiental 2 - ZPA 2
UC (APA - Área de Proteção Ambiental)	Zona de Intervenção Urbanística 2 - ZIU 2	Zona de Proteção Ambiental 3 - ZPA 3
UC (RVS - Refúgio de Vida Silvestre)	Zona de Intervenção Urbanística 3 - ZIU 3	Zona de Proteção Ambiental 4 - ZPA 4
Zona Empresarial - ZE	Zona de Ocupação Controlada - ZOC	
Zona Especial de Interesse Social 1 - ZEIS 1	Zona de Ocupação Preferencial - ZOP	



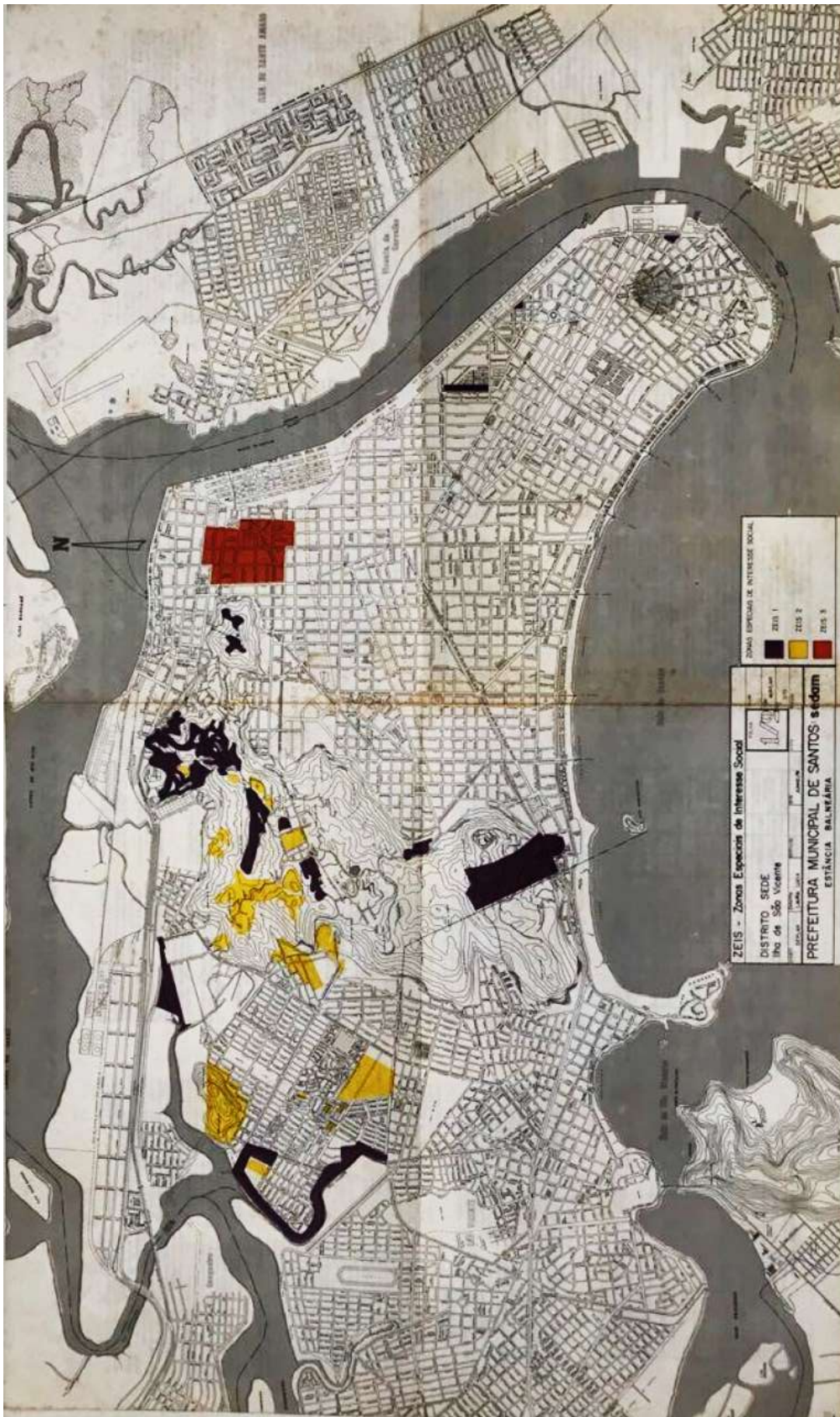
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACRUZ
Secretaria de Planejamento, Orçamento
e Gestão



FUNDAÇÃO SÃO JOÃO BATISTA
Assessoria Técnica

Fonte: Aracruz, 2020.

ANEXO II



Fonte: SEDURB, 1992 apud SANTOS, 2023, p. 25.

ANEXO III

